

ANALISIS CSIS

Keamanan ASEAN Mencari Identitas

- Implikasi Situasi Keamanan dan Politik Pasca Perang Dingin Terhadap Perekonomian Pasifik
- Isu Keamanan di Asia Pasifik: Rekomendasi untuk ASEAN dan Indonesia
- Negara-negara ASEAN Mencari Model Keamanan Regional
- Indonesia Menghadapi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN
- Quo Vadis Afghanistan?
- Tata Informasi Internasional Baru: Sebuah Masalah Demokrasi dan Pluralisme
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXII, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1993

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 268
- Implikasi Situasi Keamanan dan Politik
Pasca Perang Dingin Terhadap Perekonomian Pasifik
Hadi Soesastro 270
- Isu Keamanan di Asia Pasifik: Rekomendasi untuk
ASEAN dan Indonesia
Bantarto Bandoro 295
- Negara-negara ASEAN Mencari Model
Keamanan Regional
Dewi Fortuna Anwar 317
- Indonesia Menghadapi Kawasan Perdagangan
Bebas ASEAN
Sjafrizal 330
- Quo Vadis Afghanistan?
M. Riza Sihbudi & Dhurorudin Mashad 350
- Tata Informasi Internasional Baru: Sebuah Masalah
Demokrasi dan Pluralisme
A.S. Achmad 364
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN
Sudibyo, Yoyok Ariessusanto & F. Andrea 379

Pengantar Redaksi

DALAM tulisan ini, *Hadi Soesastro* mengkaji pelbagai kendala yang mungkin muncul dalam eksperimentasi yang sedang dilaksanakan di kawasan Pasifik. Walaupun eksperimentasi tadi memang diperlukan, tetapi pada segi tertentu dibutuhkan beberapa struktur yang dilandasi pemikiran yang jelas dan tujuan yang telah dirumuskan dengan baik. Selain itu Hadi Soesastro mengkaji beberapa masalah politik keamanan yang mempunyai peranan penting dalam pembentukan suatu tata regional di Pasifik dan implikasinya terhadap perekonomian Pasifik. Yaitu, masalah kecenderungan di bidang keamanan dan politik kawasan; perubahan dalam hubungan politik global; Asianisasi keamanan di kawasan Pasifik; dan konflik ekonomi trans-Pasifik.

Di samping itu, *Bantarto Bandoro* terutama mengamati sejauh mana ASEAN peka terhadap isu keamanan kawasan dan bentuk tanggapan seperti apa yang mereka perlihatkan untuk menghadapi isu tersebut. Atas dasar itu tulisan ini mengajukan beberapa rekomendasi untuk ASEAN dan diplomasi Indonesia dalam masalah keamanan ini. Pelbagai isu tadi diletakkan dalam suatu lingkungan perkembangan pada tingkat global.

Pada pihak lain, *Dewi Fortuna Anwar* hendak melihat sejauh mana perubahan struktur politik global mempengaruhi interaksi politik regional. Baik faktor yang telah berubah secara mendasar dan yang konstan. Serta bagaimana tanggapan negara-negara ASEAN dan ASEAN sebagai institusi terhadap perubahan tadi. Juga akan ditinjau secara sepintas reaksi negara-negara ASEAN menghadapi perubahan dan perkembangan dalam politik dan keamanan regional.

Dalam menghadapi pelaksanaan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) yang dimulai tanggal 1 Januari 1993, menurut *Sjafrizal* aspek utama yang perlu diteliti adalah kemampuan komoditi ekspor Indonesia untuk menghadapi persaingan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Hal ini sangat penting artinya karena bila daya saing komoditi ekspor Indonesia ternyata lemah, maka pelaksanaan AFTA tersebut akan dapat membawa dampak negatif bagi pembangunan nasional secara keseluruhan.

Dengan tumbangnya rezim komunis di Afghanistan, maka usaha untuk melahirkan rezim baru ternyata tidak kalah problematisnya. *Riza Sihbudi* dan *Dhurorudin Mashad* mengajukan bahwa pada satu pihak rezim yang baru akan ditentukan oleh sejauh mana ada kristalisasi pelbagai suku yang ada di sana pada faksi-faksi yang ada; dan pada pihak lain sejauh mana pula kerelaan dari pihak luar seperti Iran, Irak, dan Pakistan yang selama ini terlibat dalam konflik Afghanistan. Baik faktor internal, maupun eksternal sangat bertanggung jawab terhadap ketidakpastian masa depan politik negeri ini.

Menurut *A.S. Achmad*, persoalan Tata Informasi dan Komunikasi Internasional Baru (TIKIB) pada dasarnya adalah masalah demokrasi dan pluralisme. Di mana terjamin hak dari semua orang dan tiap warga negara untuk mempunyai akses kepada informasi yang mereka perlukan. Karenanya, sasaran pokok dari tata baru ini adalah menciptakan kemungkinan-kemungkinan bagi hubungan-hubungan demokratis yang sejati, baik secara internasional maupun dalam diri bangsa-bangsa. Ini berarti membawa demokrasi kepada kehidupan melalui keterlibatan yang lebih besar dari seluruh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut segala persoalan ekonomi, politik, sosial dan kultural yang penting dalam masyarakat.

Pertemuan tahunan Menlu ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting*) ke-26 yang berlangsung di Singapura, 23-24 Juli 1993 berakhir tanpa mencapai konsensus tentang gagasan Presiden AS, Bill Clinton, untuk mengadakan pertemuan para pemimpin ekonomi APEC di Seattle, AS, November 1993. Tidak tercapainya konsensus itu karena Malaysia menyatakan tidak akan hadir dalam pertemuan APEC tersebut. Sedangkan Singapura dan Filipina menyatakan akan hadir. Sementara negara ASEAN lainnya, yaitu Indonesia, Thailand dan Brunei Darussalam belum menentukan sikap. Berbagai kerja sama ASEAN lainnya dapat diikuti dalam Ringkasan Peristiwa ASEAN bulan Maret-Juli 1993 yang disusun oleh *F.Andrea*, *Yoyok Ariessusanto* dan *Sudibyo* sebagai editornya.

Juli 1993

REDAKSI

Implikasi Situasi Keamanan dan Politik Pasca-Perang Dingin Terhadap Perekonomian Pasifik

Hadi Soesastro

"Dalam dunia multipolar pasca-Perang Dingin kerangka kerja regional mampu memberikan keamanan pada negara yang terlibat".¹

Pengantar

BENTUK tata dunia pasca-Perang Dingin belum sepenuhnya jelas. Banyak pengamat meramalkan bahwa situasi politik dan keamanan baik di kawasan Pasifik maupun dunia akan ditandai dengan ketidakpastian dan ketidakstabilan. Noordin Sopiee menulis suatu daftar parameter setebal 22 halaman mengenai dunia pasca-Perang Dingin. Daftar itu berisikan antara lain: berakhirnya konflik ideologi antara komunisme dan anti-komunisme, serta munculnya konflik-konflik baru; perkembangan dunia yang lebih multipolar dengan munculnya tiga kekuatan baru; tampilnya Amerika Serikat dengan wajah yang berbeda; kebangkitan doktrin intervensionisme; periferalisasi Dunia Ketiga dalam masalah global; peralih-

an ke regionalisme politik; meluasnya *people power*, nasionalisme dan separatisme; adanya perubahan fundamental dalam hakikat kekuasaan; semakin terbatasnya manfaat kekuatan militer; dan meningkatnya arti penting ekonomi dan konflik-konflik ekonomi.²

Dalam mengkaji implikasi geostrategi berakhirnya era Perang Dingin, Zbigniew Brzezinski menyatakan bahwa "tata dunia di masa mendatang akan tergantung pada pemecahan masalah-masalah dasar yang ada di tiga kawasan yang paling banyak menimbulkan masalah".³ Kawasan yang dimaksud

²Noordin Sopiee, "The New World Order: Implications for the Asia Pacific," makalah yang disajikan pada Pertemuan Meja Bundar Asia Pasifik ke-6 mengenai 'Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific', yang diselenggarakan oleh ISIS Malaysia, Kuala Lumpur, 21-25 Juni 1992.

³Lihat Zbigniew Brzezinski, "Order, Disorder, and US Leadership," *Washington Quarterly* 15, no. 2 (Spring 1992): 5-13. Dalam artikel sebelumnya, Brzezinski menyebutkan empat wilayah yang perlu diperha-

¹Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs* 70, no. 5 (Winter 1991/1992): 64.

adalah: kawasan Eropa, yakni bagaimana memecahkan masalah perluasan dan peningkatan kerja sama; kawasan Pasifik, bagaimana menjadi kawasan ini mampu mengurus dirinya sendiri; dan kawasan Timur Tengah, bagaimana mendamaikan kawasan ini.

Bagaimana kawasan Pasifik akan mengatur dirinya sendiri dengan adanya perubahan dramatis di bidang keamanan dan politik baik secara regional maupun global? Dan bagaimana pengaruhnya terhadap ekonomi Pasifik? Menurut pendapat Brzezinski, keberhasilan yang diraih kawasan ini, seperti halnya yang terjadi di kawasan lainnya, akan banyak membutuhkan keterlibatan dan kepemimpinan Amerika Serikat. Akan tetapi masih perlu dipertanyakan apakah di saat dominasi Amerika Serikat menurun sekarang ini, "kerja sama hegemoni" masih dapat menjadi landasan bagi pembentukan suatu tata regional pasca-Perang Dingin di kawasan Pasifik. Kerja sama "pasca hegemoni" memerlukan adanya pola koordinasi kebijaksanaan yang berpedoman pada peraturan di antara sesama negara kawasan Pasifik. Telah dibuktikan oleh Robert O. Keohane bahwa kebutuhan akan adanya pola semacam itu dapat didasarkan atas kepentingan masing-masing pelaku (negara-negara) yang bersangkutan.⁴

Dengan demikian, hubungan keamanan di Pasifik tidak hanya ditandai dengan ketidakpastian, tetapi juga dengan berbagai eksperimen. Eksperimentasinya menyangkut

tikan yang mencakup Uni Soviet dan bagaimana hal tersebut dapat ditransformasikan; lihat, Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment," *Foreign Affairs* 70, no. 4 (Fall 1991): 1-20.

⁴Lihat Robert O. Keohane, *After Hegemony -- Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).

bentuk-bentuk organisasi multilateral global dan regional yang berhubungan dengan persoalan keamanan di kawasan dan subkawasan. Dilihat sebagai suatu institusi regional, kawasan Pasifik memang paling terbela-kang, terlebih bila dibandingkan dengan Eropa. Pada kenyataannya kawasan ini umumnya memang sulit menerima pembentukan suatu institusi, terutama yang didasarkan atas hubungan multilateral. Penolakan mereka terhadap pembentukan institusi multilateral ini tampak kuat sekali di Asia Timur Laut, yang memang kurang memiliki tradisi untuk mengatur masalah keamanan secara multilateral baik sebelum datangnya dunia Barat, maupun selama era persaingan kekuasaan imperialis dan bahkan selama era Perang Dingin.⁵ Struktur-struktur regional akan mendorong terciptanya hubungan-hubungan yang stabil dan saling menguntungkan di antara negara-negara kawasan. Struktur-struktur demikian diciptakan untuk menghadapi risiko dan dapat dilihat sebagai suatu "kebijaksanaan yang memberikan jaminan" (*insurance policy*).

Proses pembentukan institusi (atau rezim) di Pasifik agaknya berjalan lambat. Tetapi sudah ada usaha untuk mencobanya. Di bidang ekonomi sudah ada dua proses pembentukan kerja sama: APEC (Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik) dan PECC (Dewan Kerja Sama Ekonomi Pasifik). Pada tingkat subkawasan telah berdiri institusi-institusi yang lebih formal. Dalam bidang keamanan sejumlah usul telah diajukan. Usul-usul itu, misalnya Dialog Kerja Sama Keamanan Pasifik Utara dan ide untuk membentuk suatu dialog multilateral regional di bidang politik dan keamanan yang

⁵Paul Evans, "Non-Governmental and 'Track Two' Diplomacy: Problems and Prospects," makalah yang disajikan pada Pertemuan Meja Bundar Asia Pasifik ke-6, Kuala Lumpur, 21-22 Juni 1992.

telah diawali oleh Konperensi Pasca Menteri ASEAN, telah mengumpulkan beberapa momentum. Di samping itu, telah diterapkan berbagai pendekatan baru untuk menangani masalah konflik dan ketegangan di dua subkawasan, yakni di Kamboja dan Semenanjung Korea. Robert Scalapino mengistilahkan pendekatan tersebut pendekatan "benteng konsentrasi", karena melibatkan gabungan berbagai negara berdasarkan derajat keterlibatan dan derajat kepentingan nasional negara tersebut.⁶

Meskipun sekarang ini sedang terjadi perkembangan baru yang positif dan yang mengarah ke pembentukan institusi regional dan mekanisme kerja sama regional, dan terlihat usaha-usaha untuk menciptakan rasa saling percaya, namun masih timbul suatu pertanyaan, yaitu apakah munculnya struktur-struktur regional ini memang benar-benar akan meningkatkan stabilitas regional? Di masa yang tidak menentu dan tidak pasti ini, banyak negara, terlebih yang kurang kuat, dalam menghadapi segala ketidakpastian itu akan tergoda untuk membeli apa saja yang mampu memberi mereka jaminan. Sesungguhnya rasa ketidakamanan yang kini makin meningkat sebagai akibat dari perubahan fundamental di panggung politik dunia, telah mendorong banyak negara untuk membeli lebih banyak 'kebijaksanaan jaminan' (*insurance policies*) bahkan tanpa mempertimbangkan ongkos dan kemungkinan timbulnya inkonsistensi di dalam skema jaminan yang beraneka ragam itu.

⁶Robert Scalapino, "Developments in the Asia Pacific Region in the 1990s -- An Overall Assessment," makalah yang disampaikan pada Simposium mengenai 'The Changing Asia Pacific Scene in the 1990s: Security, Cooperation and Development' yang diselenggarakan oleh China Center for International Studies, Beijing, 10-12 Agustus 1992.

Tulisan ini mengkaji ongkos dan inkonsistensi yang mungkin muncul dalam eksperimentasi yang sedang dilaksanakan di kawasan Pasifik. Eksperimentasi seperti ini memang perlu, akan tetapi pada segi tertentu dibutuhkan beberapa struktur yang dilandasi pemikiran yang jelas dan tujuan yang telah dirumuskan dengan baik. Selain itu akan dikaji pula empat masalah politik dan keamanan yang mempunyai peran penting dalam pembentukan suatu tata regional di Pasifik dan implikasi-implikasinya terhadap perekonomian Pasifik. Masalah-masalah tersebut misalnya: kecenderungan di bidang keamanan dan politik kawasan; perubahan dalam hubungan politik global; Asianisasi keamanan di kawasan Pasifik; dan konflik ekonomi trans-Pasifik. Selanjutnya tulisan ini akan diakhiri dengan catatan penutup.

Lingkungan Politik dan Keamanan Regional

Peta strategis di kawasan Pasifik telah berubah, walau tidak secepat di Eropa. Bagi sejumlah pengamat, peralihan ke suatu dunia pasca-Perang Dingin tampaknya belum selesai di Pasifik, karena masih ada sisa-sisa Perang dingin: perpecahan di Semenanjung Korea, sengketa di Wilayah Utara antara Jepang dan Rusia; tetap bercokolnya rezim komunis di Cina, Korea Utara dan Vietnam. Jadi, orang percaya bahwa Pasifik, teristimewa Asia Timur nantinya akan menjadi wilayah yang diperkirakan mengalami perubahan strategis yang makin besar dengan dampak yang semakin meningkat terhadap peristiwa-peristiwa global.⁷

⁷Lihat M. Francois Heisbourg, "The International System and the New Geostrategic Map," makalah yang disampaikan pada Konperensi mengenai 'Towards a New Global Order' yang diselenggarakan oleh Swedish

Sementara situasi politik dan keamanan yang baru di Pasifik itu terbentuk dari banyak parameter, sesungguhnya hanya ada dua parameter utama yang memainkan peran. *Pertama*, bergesernya perimbangan kekuatan regional setelah jatuhnya Uni Soviet, berkurangnya kekuatan Amerika Serikat dan makin pentingnya peran strategis negara-negara besar di Asia Timur, termasuk Jepang dan Cina. *Kedua*, keanekaragaman sumber konflik regional, khususnya konflik ekonomi yang meluas ke seluruh Pasifik serta aneka ragam sengketa teritorial yang berkepanjangan. Memang banyak di antara konflik tersebut merupakan konflik lama, akan tetapi kini muncul ke permukaan setelah redanya konflik Timur dan Barat.

Apa saja yang sekarang ini dapat menstabilkan dan mengancam kawasan Pasifik? Menurut pendapat Jusuf Wanandi, kawasan Pasifik sekarang ini merupakan kawasan yang paling stabil di dunia, akan tetapi dalam jangka menengah sampai jangka panjang bisa muncul sejumlah masalah geostrategis. Di samping pergeseran konfigurasi kekuatan di kalangan negara-negara di kawasan dan konflik-konflik di subkawasan, menurutnya masih ada dua faktor lain yang berpengaruh, yakni perkembangan sosial-politik internal di negara-negara kawasan dan keberhasilan pembentukan institusi regional.⁸ Robert A. Scalapino juga menyimpulkan bahwa ada kecenderungan meluas di kawasan Pasifik yang menghendaki perimbangan: agak kecil kemungkinan untuk pecahnya konflik yang melanda seluruh ka-

wasan, meskipun bisa saja pecah suatu pergolakan di dalam suatu negara atau di subkawasan. Kedua pengamat tersebut sebenarnya beranggapan bahwa sekarang ini terbuka suatu kesempatan emas bagi negara-negara kawasan untuk mulai mengembangkan struktur-struktur keamanan regional yang dapat dimanfaatkan untuk menanggulangi aneka konflik di masa mendatang. Tampaknya keduanya bermaksud menyatakan bahwa realitas politik yang ada sekarang ini justru mendukung usaha seperti itu.

Ada juga pendapat yang tidak begitu optimis. Menurut pengamatan Brzezinski, di Asia Timur Laut ada sekelompok negara yang semakin kuat dan semakin sukar untuk hidup berdampingan secara damai dengan negara tetangganya dan tidak mau melibatkan diri dalam kerja sama multilateral apa pun. Di sini kemungkinan akan timbul suatu konflik: keberhasilan Jepang dalam pembangunan ekonomi memungkinkannya menjadi suatu kekuatan politik dan bahkan kekuatan militer; munculnya Cina sebagai pesaing di bidang geopolitik di kawasan Pasifik; dan satu Korea yang bersatu barangkali juga akan muncul sebagai sebuah negara nuklir. Bidang keamanan akan menjadi masalah kritis di Asia Timur, karena menurut pendapatnya Asia Timur tidak mampu mencapai tingkat integrasi ekonomi dan politik seperti yang berkembang di Eropa.⁹ James Schlesinger berpendapat bahwa walaupun di Eropa Barat dan di Asia Timur fokus utama adalah masalah peralihan dari masalah strategis ke masalah ekonomi, namun kekuatan militer Amerika Serikat di Asia Timur tidak dapat dikurangi secepat yang terjadi di Eropa.¹⁰

Institute of International Affairs, Stockholm, 17-29 Mei 1992.

⁸Jusuf Wanandi, "Developments in the Asia Pacific Region," makalah yang disampaikan pada Simposium yang diselenggarakan oleh China Center for International Studies, Beijing, 10-12 Agustus 1992.

⁹Brzezinski, "Order, Disorder", op.cit.

¹⁰James Schlesinger, "New Instabilities, New Priorities," *Foreign Policy* 85 (Winter 1991-1992): 24-39.

Dibandingkan dengan Eropa, sejumlah skenario untuk kawasan Pasifik mengarah ke "sederetan hal-hal negatif yang mungkin muncul, mulai dari ketidakstabilan umum multipolar sampai ke perang nuklir terbatas, bahkan sampai konflik nuklir berskala luas".¹¹ Perspektif seorang realis akan memandang persaingan lingkungan militer, terutama di subkawasan Asia Timur Laut, sebagai suatu potensi yang kuat bagi perlombaan senjata dan konflik terbuka. Juga sengketa teritorial yang terus berlanjut baik di Asia Timur Laut maupun Asia Tenggara, akan berkembang menjadi suatu pertempuran militer. Apakah hal ini tidak dapat dihindari? Apakah Cina akan mempergunakan kekuatan militernya untuk mengatasi sengketa teritorial antar tujuh negara mengenai kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan?

Skenario yang didasarkan atas pemikiran "neo-realis" meramalkan bahwa peralihan aliansi sesudah Perang Dingin dan berkurangnya hegemoni Amerika Serikat akan membubarkan Perjanjian Keamanan Amerika Serikat dan Jepang. Sebagai akibatnya, Jepang akan menjadi tidak stabil karena dipaksa untuk "berjalan sendiri". Melemahnya kekuatan negara-negara adidaya akan mengakibatkan hilangnya kendali proliferasi nuklir. Bagi seorang 'neo-realis', Jepang dianggap ancaman utama stabilitas kawasan. Kelompok aliran "idealis" juga memiliki pandangan yang pesimis. Mereka berpendapat bahwa berbeda dengan Eropa, di kawasan Pasifik ini hanya ada segelintir prinsip umum yang dijadikan acuan rezim militer, ekonomi ataupun politik. Skenario ini mera-

malkan bahwa kemungkinan justru timbul konflik dalam usaha mereka untuk mengatasi sengketa (ideologis) tentang bagaimana cara mengatur kawasan.

Sebaliknya, James Clay Moltz mengajukan suatu skenario yang lebih optimistik. Skenario itu didasarkan atas pandangan bahwa negara-negara di kawasan setelah memperoleh pengetahuan baru boleh jadi akan menolak sikap lama dan menganggapnya disfungsi. Apalagi, dengan terciptanya suatu integrasi regional terbatas masih terdapat sejumlah faktor yang mampu menjaga stabilitas dan mencegah pecahnya perang. Meskipun di kawasan Pasifik ini masih kekurangan persetujuan-persetujuan yang eksplisit sifatnya dan juga belum banyak organisasi-organisasi keamanan regional seperti yang ada di Eropa, namun penganut "neo-idealisme" meramalkan bahwa penghayatan prinsip-prinsip yang sama di bidang pembangunan ekonomi dan penurunan minat negara-negara besar untuk merombak *status quo* yang ada bisa menciptakan kerja sama diam-diam di bidang keamanan yang mampu bertahan sama lamanya dengan kerja sama keamanan yang lebih terbuka yang ada di Eropa.¹² Lebih lanjut ia mengungkapkan bahwa "pengetahuan baru" tampaknya telah menjadi landasan umum pembentukan integrasi regional dan pengambilan kebijaksanaan nasional yang mencakup: kesadaran bahwa masalah ekonomi jauh mengungguli tuntutan ideologi: pesimisme tentang penggunaan peperangan dan meningkatnya keprihatinan terhadap biaya kolateral yang negatif; komitmen untuk memperluas perdagangan regional; dan, diterimanya pemikiran tentang perundingan sebagai jalan terbaik untuk mengatasi sengketa teritorial dan perbatasan.

¹¹Lihat pembahasan James Clay Moltz, "Conceptualizing Security Threats in the Pacific," makalah yang disajikan dalam Konferensi IGCC mengenai 'Pacific Security Relations After the Cold War,' Hong Kong, 15-18 Juni 1992.

¹²Ibid.

Dalam tulisan ini akan dikemukakan dua pengamatan. *Pertama*, walaupun sekarang ini para pengamat kurang begitu sepakat mengenai sikap strategis Jepang di masa mendatang, tampaknya ada konsensus bahwa Jepang lebih merupakan suatu *status quo* dibandingkan dengan Cina. Oleh karena itu dalam merancang suatu struktur keamanan regional ataupun multilateral perlu diperhatikan pentingnya melibatkan Cina. *Kedua*, kenyataan bahwa Cina kini sedang menormalisasikan hubungannya dengan banyak negara di kawasan tampaknya merupakan suatu momentum yang tepat. Jelas bahwa yang menjadi faktor utama yang melatarbelakangi peningkatan hubungan diplomatik adalah kepentingan ekonomi timbal balik. Perdagangan Cina dengan Korea Selatan sudah mencapai 5 milyar dolar AS, bahkan sebelum kedua negara menjalin hubungan diplomatik dalam pertengahan tahun 1992. Hubungan ekonomi Cina-Taiwan semakin meningkat, dan investasi Taiwan terus membanjiri Cina, meskipun mereka masih belum menyelesaikan sengketa politik mereka. Baik Cina maupun Taiwan telah bergabung dalam APEC. Gejala yang erat sekali kaitannya dengan perkembangan ini adalah munculnya NET (*Natural Economic Territories* - wilayah-wilayah ekonomi alamiah) yang banyak melibatkan Cina, seperti Guangdong-Hong Kong-Taiwan atau Fujian-Taiwan.¹³

Tidak dapat diragukan lagi bahwa hubungan politik yang semakin membaik dan didasarkan atas kepentingan ekonomi timbal balik ini telah meningkatkan stabilitas kawasan Pasifik. Saling ketergantungan di

bidang ekonomi tampaknya memiliki dampak yang menstabilkan dan karenanya akan juga meningkatkan keamanan. Saling ketergantungan ekonomi ini, seperti yang diungkapkan oleh Miles Kahler, dapat bermanfaat secara strategis. Perlu diperhatikan bahwa strategi keterkaitan, khususnya usaha meningkatkan saling ketergantungan di bidang ekonomi untuk tujuan-tujuan keamanan, dapat berhasil dijalankan apabila para elite politik memberi penghargaan yang cukup tinggi pada masalah pengembangan ekonomi dan keterbukaan pada perekonomian dunia.¹⁴

Karena faktor-faktor tersebut memainkan peran yang semakin besar di kawasan Pasifik, akankah kita lihat perluasan perekonomian Pasifik dan munculnya semacam komunitas keamanan yang akan mencakup seluruh kawasan? Umumnya orang percaya bahwa perekonomian Pasifik kini sedang tumbuh dan batas-batas ekonomi regional tampak terus berkembang. Kawasan Pasifik, yang meliputi 15 negara APEC dan 20 negara PECC, merupakan kawasan yang luas dan beranekaragam. Semua negara dan perekonomian Pasifik yang jumlahnya 28 yang dicantumkan dalam Tabel 1 menunjukkan keanekaragaman ekonomi kawasan. Masuknya Korea Utara, Vietnam, Mongolia, Laos, Myanmar, Kamboja, Kolumbia dan Ekuador tidak banyak mengubah gambaran secara keseluruhan. Dalam tahun 1990, andil 8 negara tersebut dalam perolehan GDP hanya 0,8% dari keseluruhan GDP kawasan dan demikian juga dengan andil ekspor mereka. Akan tetapi, interaksi ekonomi yang semakin meningkat antara negara-negara tersebut dengan perekonomian ka-

¹³NETs, wilayah ekonomi alamiah, pertama kali diungkapkan oleh Robert Scalapino; lihat Robert Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs* 70, no. 5 (Winter 1991/92): 19-40.

¹⁴Miles Kahler, "Strategic Uses of Economic Interdependence," makalah yang disampaikan pada Konferensi IGCC di Hong Kong, 15-18 Juni 1992.

Tabel 1

DATA KOMPARATIF KAWASAN PASIFIK TAHUN 1990

	Penduduk (dalam jutaan)	Luas (km ²)	GNP per kapita (\$)	GDP (milyar \$)	Ekspor (milyar \$)
Brunei	0.3	6	17,000	3.5	2.2
Indonesia	178.2	1,905	570	107.3	25.7
Malaysia	17.9	330	2,320	42.4	29.4
Filipina	61.5	300	730	43.9	8.2
Singapura	3.0	1	11,160	34.6	52.8
Thailand	55.8	513	1,420	80.2	22.8
Cina	1,133.7	9,561	370	364.9	69.5
Hong Kong	5.8	1	11,490	59.7	82.1
Korea Selatan	42.8	99	5,400	236.4	60.5
Taiwan	20.6	36	8,690	169.9	66.4
Jepang	123.5	378	25,430	2,942.9	287.7
Australia	17.1	7,687	17,000	296.3	38.9
Selandia Baru	3.4	269	12,680	42.8	9.4
Kanada	26.5	9,976	20,470	570.2	131.3
Amerika Serikat	250.0	9,373	21,790	5,392.2	393.1
<u>APEC</u>	<u>1,940.1</u>	<u>40,435</u>		<u>10,387.2</u>	<u>1,280.0</u>
Chili	13.2	757	1,940	27.8	8.5
Meksiko	86.2	1,958	2,490	237.8	30.0
Peru	21.7	1,285	1,160	36.6	3.3
Papua Nugini (a)	3.9	463	860	3.3	1.2
Rusia (b)	150.0	16,878	7,250	2,042.7	49.7
<u>PECC</u>	<u>2,215.1</u>	<u>61,776</u>		<u>12,735.4</u>	<u>1,372.7</u>
Kamboja	8.5	181	120	1.0	0.0
Laos	4.1	237	200	0.9	0.1
Myanmar	41.6	677	200	8.2	0.4
Vietnam	66.3	330	230	15.0	1.3
Mongolia	2.1	1,565	950	2.0	0.1
Korea Utara	23.5	121	1,280	30.0	0.8
Kolumbia	32.3	1,139	1,260	41.1	6.6
Ekuador	10.3	284	980	10.9	2.7
Total Pasifik	2,403.8	66,310		12,844.5	1,384.7

(a) Dalam PECC Papua Nugini diwakili oleh Forum Pasifik Selatan

(b) Angka ini mengacu pada bekas Uni Soviet

Sumber: IBRD, *World Development Report 1992; The Military Balance 1991/1992*;
IMF, *Direction of Trade Statistics 1991*.

wasan yang menjurus ke integrasi ekonomi, akan mendukung stabilitas dan keamanan subkawasan, misalnya, di Asia Tenggara.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa kekuatan ekonomi, globalisasi pasar dan produksi dapat menciptakan stabilitas bagi situasi keamanan dan politik kawasan Pasifik yang masih belum stabil. Hal ini pada gilirannya menuntut pembentukan suatu sistem pengambilan keputusan kolektif guna menangani saling ketergantungan di bidang ekonomi yang semakin meningkat di Pasifik. APEC hendaknya dilihat sebagai suatu eksperimen yang menuju ke arah itu.

Perubahan Sifat Hubungan Politik Internasional

Runtuhnya Tembok Berlin dan hilangnya tirai besi di Eropa Tengah -- dan sebegitu jauh juga tirai bambu di Asia -- bukan saja menandai berakhirnya Perang Dingin, tetapi barangkali juga melambangkan berakhirnya era negara-bangsa yang terbentuk melalui Perjanjian Westphalia di tahun 1648. Ada perkembangan yang paralel di bidang ekonomi: karena tarif sudah banyak dikurangi maka diplomasi ekonomi sekarang ini lebih dititikberatkan pada masalah "struktur" ekonomi dalam negeri yang dinilai menjadi penghambat perdagangan.

Sekarang ini negara-bangsa sedang ditekan dari berbagai arah. Dari atas ditekan karena adanya keperluan yang makin mendasak untuk menyerahkan sebagian dari kedaulatan nasional ke tangan pengaturan politik supra-nasional, termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa yang sudah direvitalisasikan. Tekanan-tekanan seperti itu juga dirasakan sebagai akibat dari kemajuan di bidang komunikasi, transportasi dan proses globalisasi pada umumnya. Scalapino menggambarkan

bahwa kini terbuka "paradoks yang lebih besar lagi": di satu pihak ada kecenderungan pada negara-negara tertentu untuk berpaling ke dalam guna meningkatkan pembangunan sosial politik dan ekonomi dalam negeri, tetapi di lain pihak dirasakan pula adanya kebutuhan untuk berpaling ke luar demi memperbesar keterlibatan mereka dalam percaturan regional dan internasional.¹⁵ Tekanan ini telah menghilangkan daya saing nasionalisme dan internasionalisme yang semakin dirasakan di banyak negara di kawasan Pasifik, khususnya di Asia Timur, di mana terjadi proses transformasi dan internasionalisasi ekonomi yang sangat pesat. Oleh karena itu, Yusuf Wanandi menekankan pentingnya membangun institusi politik dalam negeri untuk menjaga stabilitas kawasan.¹⁶

Negara bangsa juga memperoleh tekanan dari bawah. Pembangunan ekonomi telah mengakibatkan peningkatan keanekaragaman dalam masyarakat dan pada gilirannya hal ini akan menyebabkan semakin meningkatnya tuntutan untuk memperoleh kemerdekaan dan desentralisasi yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan agar mampu menampung situasi-situasi lokal dan sektoral. Selain itu, kelompok etnik yang lebih kecilpun telah mengumandangkan kedaulatan mereka untuk menentukan nasib mereka sendiri. Tekanan-tekanan seperti ini memang ada, meskipun di Asia Timur dianggap tidak sekuat di Eropa Tengah. Memang sejauh itu di kawasan ini sudah tidak ada lagi gerakan-gerakan separatis, akan tetapi kini berkembang keprihatinan mengenai distribusi hasil pembangunan yang tidak merata di kalangan kelompok masyarakat.

¹⁵Scalapino, "Developments in the Asia Pacific Region ...," op.cit.

¹⁶Wanandi, op.cit.

Tekanan-tekanan terhadap hubungan di antara negara bangsa itu menyebabkan timbulnya kekhawatiran di antara banyak bangsa, terutama di negara-negara berkembang. Seruan dan tekanan dari luar untuk melaksanakan demokratisasi, kebijaksanaan yang tidak memperoleh dukungan bagi penentuan nasib sendiri, dan meningkatnya isu hak-hak asasi manusia pada tingkat global, telah menimbulkan ketakutan akan meningkatnya intervensi terhadap masalah dalam negeri negara-negara berdaulat. Bantuan ekonomi banyak disangkutkan dengan masalah-masalah tersebut. Bagi negara-negara berkembang di Asia Timur dan di mana saja, hal ini telah menimbulkan sikap defensif maupun perasaan tidak aman di bidang politik. Munculnya doktrin intervensionisme dapat menjadi sumber konflik Utara-Selatan, baik di kawasan Pasifik maupun di seluruh dunia. Hal ini dapat merusak perekonomian Pasifik, di mana kerja sama Utara-Selatan telah menjadi salah satu ciri yang menarik. Seperti dikatakan oleh Noordin Sopiee: "kebangkitan doktrin seperti itu pada umumnya akan mengancam kepentingan negara-negara yang lebih lemah karena mereka akan terjatuh dalam standar ganda dan pihak yang kuat akan menentukan secara selektif bagaimana menerapkannya."¹⁷

Krisis yang melanda negara bangsa menuntut adanya usaha-usaha, baik di tingkat global maupun regional, untuk menciptakan keseimbangan optimal antara prinsip-prinsip dasar pengorganisasian yang menunjang entitas-entitas politik dan interaksinya. Kebijakan yang tidak memperoleh dukungan bagi penentuan nasib sendiri jelas akan menciptakan kekacauan dunia karena akhirnya tidak ada lagi alasan mengapa prinsip ini tidak diterapkan di tingkat-tingkat

yang lebih rendah. Dalam hal ini, apakah tidak lebih baik, misalnya, untuk memultilateralkan hak-hak minoritas, yakni mengakui hak kelompok minoritas atas dasar kriteria yang sudah disetujui secara multilateral? Yang juga sama pentingnya adalah masalah hak-hak asasi manusia dan kebutuhan untuk memperoleh persetujuan yang multilateral ataupun regional -- bukan keputusan yang unilateral -- tentang implementasinya. Sebenarnya, masalah tersebut telah menjadi salah satu masalah yang terus berlanjut dalam hubungan antara Amerika Serikat dengan Asia Timur dan akan terus menjadi sumber ketegangan trans-Pasifik.

Ada anggapan bahwa dalam era pasca-Perang Dingin, Amerika Serikat akan menjadi suatu kekuatan yang lebih intervensionis dalam masalah ini, mengingat ia sudah tidak begitu merisaukan masalah-masalah keamanan Timur-Barat. Mampukah Pasifik mengembangkan institusi-institusi multilateral yang tepat di mana dalam institusi tersebut dapat ditangani berbagai masalah internasional baru? Hal ini akan menumbuhkan suatu tantangan yang sama pentingnya untuk membangun institusi di Pasifik. Bila kawasan ini gagal membentuk institusi seperti itu, mungkin akan muncul kelompok-kelompok subregional yang dapat memecahbelah kawasan. Hal ini tentu akan merugikan perekonomian Pasifik.

Asianisasi Keamanan

Ada persepsi bahwa kehancuran Uni Soviet dan penataan kembali prioritas oleh Amerika Serikat telah mendorong proses Asianisasi yang di masa mendatang akan makin dipercepat. Asianisasi di bidang keamanan menggantikan aliansi dan pola hubungan patron-klien yang sampai saat ini masih dominan. Hubungan baru ini, meski-

¹⁷Noordin Sopiee, *op.cit.*

pun memberi kemerdekaan dan fleksibilitas yang lebih besar pada anggotanya, agaknya masih kurang stabil karena mengandung campuran antara kerja sama dan persaingan. telah diamati bahwa peningkatan proses Asianisasi hubungan keamanan cenderung meningkatkan belanja militer pada sebagian besar negara di kawasan.¹⁸

Kawasan Pasifik, terutama Asia Timur Laut, telah sarat dengan senjata. Cina, kedua Korea dan Vietnam merupakan negara yang menggelar angkatan bersenjata yang paling besar di dunia. Jepang, Korea Selatan, dan Cina terus meningkatkan belanja militernya meskipun Perang Dingin telah berakhir. Keberadaan angkatan laut Cina yang mencolok di Laut Cina Selatan sekarang ini telah membangkitkan kembali kekhawatiran lama negara-negara Asia Tenggara terhadap Cina, dan memudahkan usaha-usaha pembinaan rasa saling percaya yang telah dilakukan di masa lalu. Hal ini semakin dirusak oleh tindakan Cina belakangan ini untuk memperkuat tuntutan atas kawasan sengketa di Laut Cina Selatan. Guna mengimbangi kehadiran angkatan laut Cina yang terus berkembang ini, banyak negara di Asia Tenggara yang kemungkinan akan meningkatkan kemampuan angkatan lautnya. Walaupun usaha Malaysia baru-baru ini untuk memperoleh dua fregat dari Inggris dan penandatanganan persetujuan dengan galangan kapal Swedia untuk memperoleh dua kapal selam tidak dilihat sebagai reaksi langsung atas pengembangan angkatan laut Cina, namun pengembangan angkatan laut Cina tersebut akan menjadi alasan bagi negara lain untuk meningkatkan belanja militernya.¹⁹ Filipina sendiri sebagai

pihak yang ikut terlibat dalam sengketa teritorial di Laut Cina Selatan juga telah memodernisasikan angkatan lautnya. Berbagai laporan tentang pembelian kapal-kapal induk dari Ukraina oleh Cina dan usaha mereka untuk memperoleh 24 pesawat SU-27 telah membangkitkan minat negara-negara kawasan untuk mengamati pola dan tujuan Cina di masa mendatang. Hal ini juga akan menjadi alasan bagi AS untuk menjual F-16 ke Taiwan. Selama ini AS tampak amat berhati-hati dalam menjual senjata baik ke Cina maupun Taiwan.

Sebagaimana terlihat dalam Tabel 2, sampai dengan tahun 1990 peningkatan belanja militer negara-negara ASEAN, kecuali Singapura, masih dalam batas wajar, akan tetapi ada peningkatan yang cukup dramatis di Asia Timur Laut, teristimewa Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Secara bersama-sama andil belanja pertahanan mereka meningkat dari 67% seluruh biaya pertahanan negara-negara APEC di tahun 1980 menjadi 74% di tahun 1990. Akan tetapi dilihat dari persentase GDP-nya, belanja militer Taiwan dan Korea Selatan menurun. Pola yang tampak dari gambaran sketsa ini adalah kecenderungan umum peningkatan belanja militer di negara-negara yang merupakan sekutu Amerika Serikat atau negara-negara yang dianggap berada dalam payung pertahanan Amerika Serikat. Barangkali hal itu disebabkan oleh pembagian beban pertahanan secara implisit. Pembagian beban pertahanan tersebut kini sudah lebih eksplisit sifatnya, khususnya untuk Jepang dan Korea Selatan, dan barangkali diharapkan akan meningkat di masa mendatang sebagai biaya untuk membujuk Amerika Serikat agar tetap hadir secara militer di kawasan. Bahkan beberapa negara non-blok seperti Indonesia dan Malaysia kini sedang menawarkan berbagai fasilitas untuk dipergunakan oleh Armada Ke-

¹⁸Scalapino, op.cit.

¹⁹Tai Ming Cheung, "Fangs of the Dragon -- Peking's Naval Build-Up Sparks ASEAN Reaction," *Far Eastern Economic Review*, 13 Agustus 1992.

Tabel 2

PENGELUARAN PERTAHANAN DI PASIFIK, 1970-1990

	1970		1980		1990	
	(milyar \$)	%GDP	(milyar \$)	%GDP	(milyar \$)	%GDP
Brunei	n.a.	n.a.	0.20	4.0	0.23 (c)	6.3
Indonesia	0.27	2.3	2.07	2.9	1.45	1.6
Malaysia	0.18	4.6	1.36	5.7	1.56	3.9
Filipina	0.11	1.9	0.61	1.7	0.98	2.3
Singapura	0.11	5.8	0.59	5.2	1.70	5.1
Thailand	0.24	3.9	1.10	3.3	2.06	2.6
Cina	4.88	n.a.	10.20	3.4	6.06	1.7
Hong Kong	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Korea Selatan	0.33	4.0	3.31	5.3	10.62	4.4
Taiwan	0.48	8.8	3.20	8.0	8.69	5.4
Jepang	1.64	0.8	10.27	0.9	28.73	1.0
Australia	1.26	3.6	4.06	2.9	7.01	2.3
Selandia Baru	0.12	2.0	0.43	1.8	0.83	1.8
Kanada	1.93	2.5	4.67	1.8	10.28	1.7
Amerika Serikat	76.51	7.8	143.98	5.6	289.76	5.3
APEC	88.06		186.05		369.96	
Chili	0.71	2.4	1.44	6.9	0.54	1.8
Mexico	0.21	0.7	0.82	0.4	0.68	0.4
Peru	0.16	3.0	0.40	2.1	0.64	3.5
Papua Nugini (a)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.05	1.4
Rusia (b)	53.90	11.0	177.00	n.a.	225.38	11.0
PECC	143.04		365.71		597.25	
Kamboja	0.06	5.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Laos	n.a.	n.a.	0.02	7.0	0.02 (d)	3.6
Myanmar	0.10	3.3	0.20	3.5	1.06	4.3
Vietnam	1.60 (e)	28.0	n.a.	n.a.	2.32 (d)	15.9
Mongolia	0.02	3.8	0.13	n.a.	0.27 (c)	13.0
Korea Utara	0.75	24.5	1.34	9.9	5.23	10.9
Kolombia	n.a.	2.8	0.30	0.9	0.54	1.4
Ekuador	n.a.	n.a.	0.19	1.8	0.25	2.3
Total Pasifik	145.57		367.89		606.94	

(a) Dalam PECC Papua Nugini diwakili oleh Forum Pasifik Selatan
(b) Angka ini mengacu pada bekas Uni Soviet
(c) 1988
(d) 1989
(e) Vietnam Utara dan Vietnam Selatan
(f) 1968

Sumber: IISS, *The Military Balance* (berbagai nomor terbitan).

tujuh Amerika Serikat, walaupun atas dasar perhitungan komersial. Hal ini pun sudah dapat diartikan sebagai berbagi beban, yang menunjukkan bahwa kehadiran militer Amerika Serikat di kawasan masih mereka inginkan.

Sulit untuk meramalkan seberapa besar pembagian beban tersebut di masa mendatang. Orang percaya bahwa negara-negara Asia Timur perlu menyumbangkan lebih banyak lagi untuk terus mempertahankan kehadiran militer Amerika Serikat. Biaya untuk jaminan tersebut bagi negara-negara Asia Timur pastilah akan semakin besar. Dalam tahun 1990, jumlah seluruh pengeluaran pertahanan negara Asia Timur sudah mencapai sekitar 70 milyar dolar AS, suatu jumlah dua kali lipat dibanding tahun 1980. Akan tetapi proporsi perdagangan antar negara Asia Timur dengan seluruh pengeluaran pertahanan subkawasan tersebut se-

cara bersama-sama telah berkurang dari sekitar sepertiga dalam dekade sebelumnya menjadi seperempat dalam tahun 1990. Apakah masuk akal mengharapkan biaya itu kembali ke tingkatan tahun 1980? Untuk kawasan Pasifik secara keseluruhan, biaya pengeluaran pertahanan telah berkurang menjadi sekitar dua pertiga dari seluruh perdagangan intra-Pasifik di tahun 1990 yakni dari 100% di tahun 1980 (lihat Tabel 3). Jumlah keseluruhan belanja pertahanan kawasan adalah sekitar 4,7% dari seluruh GDP kawasan secara bersama-sama. Di saat pengeluaran pertahanan Amerika Serikat dan anggaran militer Rusia menurun, peningkatan pengeluaran pertahanan negara-negara Asia Timur masih akan tetap mengakibatkan penurunan tingkat pengeluaran biaya pertahanan keseluruhan kawasan. Akan tetapi, bila proses pembagian beban ini diartikan sama dengan pembelian perangkat keras militer yang canggih, seperti pembe-

Tabel 3

PENGELUARAN PERTAHANAN DAN PERDAGANGAN INTRA-KAWASAN PASIFIK 1970-1990
(Milyar \$)

	1970	1980	1990
1. Pengeluaran Pertahanan di Pasifik	145.03	367.89	606.94
2. Perdagangan intra-Pasifik	60.94	377.99	939.34
3. % Pengeluaran Pertahanan dari perdagangan intra-Pasifik	(238.0)	(97.3)	(64.6)
4. Pengeluaran Pertahanan di Asia Timur	9.63	34.47	70.71
5. Perdagangan intra Asia Timur	10.55	100.74	286.33
6. % Pengeluaran Pertahanan dari perdagangan intra Asia Timur	(91.3)	(34.2)	(24.7)

Sumber: IMF, *Direction of Trade Statistics* (berbagai nomor terbitan); IISS, *The Military Balance*, (berbagai nomor terbitan).

lian F-16 oleh Taiwan, untuk membantu perekonomian Amerika Serikat, maka kawasan ini dapat terjerumus dalam suatu kancah perlombaan senjata yang berbahaya. Dengan sendirinya hal ini tidak akan meningkatkan stabilitas kawasan dan akan mempengaruhi kesejahteraan kawasan.

Berbagi beban biaya pertahanan hanyalah salah satu aspek yang mengungkapkan pentingnya merancang suatu arsitektur keamanan Pasifik di masa mendatang yang harus mengikutsertakan Amerika Serikat. Aspek penting lain yang mendukung kesinambungan peran Amerika Serikat dalam masalah keamanan Pasifik adalah tujuan Amerika Serikat itu sendiri dan juga stabilitas politik dalam negerinya. Berulang kali para pejabat Amerika Serikat mengatakan bahwa sebagai kekuatan Pasifik, Amerika Serikat akan tetap mempertahankan kehadiran militernya di Pasifik. Dikatakan bahwa keterlibatannya dalam masalah kawasan adalah untuk menciptakan keseimbangan geopolitik, mencegah jangan sampai terjadi "kekosongan" strategis, untuk menjadi perantara yang jujur, memberikan kepastian atas segala ketidakpastian, dan tetap terus mempertahankan kehadirannya yang bermanfaat dalam berbagai kemungkinan yang bisa melanda kawasan.²⁰ Telah diungkapkan pula bahwa setelah Perang Dingin pun Amerika Serikat akan tetap memiliki kepentingan geopolitik dan ekonomi di Pasifik.²¹ Tetapi apakah mudah untuk meya-

kinkan masyarakat Amerika mengenai hal itu? Karena ketidakpastian dan labilnya lingkungan politik dan keamanan, hal tersebut tidak akan mudah. Walaupun demikian, pengambilan keputusan -- apa pun hasilnya nanti -- hendaknya disuarakan dari segi derajat kepastian yang diinginkan masyarakat Amerika dan tingkat risiko yang ingin mereka hindari.

Kalangan sekutu Amerika Serikat dan negara-negara lain di Pasifik tidak begitu yakin bahwa Amerika Serikat dapat diandalkan untuk menjaga keamanan regional untuk waktu yang tidak terbatas. Hal itu menjadi alasan mengapa struktur keamanan yang diusulkan James Baker dianggap tidak memadai. Menurutny, struktur ini dapat dilukiskan sebagai "suatu kipas angin yang membentang lebar, dengan basisnya di Amerika Utara dan memancar ke Barat melintasi Pasifik. Yang menjadi pendukung utamanya adalah aliansi Amerika-Jepang, sebagai suatu jalinan inti untuk struktur keamanan. Ke Utara satu jari-jarinya mewujudkan aliansi dengan Republik Korea. Ke Selatan, jari-jari tersebut meluas ke sekutu-sekutunya -- Filipina dan Muangthai, yang merupakan negara anggota ASEAN. Jari-jari lain meluas sampai ke Selatan ke Australia. Penggabungan semua jari-jari tersebut adalah upaya untuk menjalin kepentingan ekonomi bersama yang kini telah diberi bentuk melalui proses Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC)".²² Struktur ini pada hakikatnya tidak bersifat multilateral, melainkan terdiri dari serangkaian jalinan keamanan bilateral. Struktur regional seperti ini, yang didasarkan atas aliansi-aliansi dan hubungan pertahanan bilateral Amerika Serikat, telah dibenarkan oleh James Baker atas dasar pemikiran bahwa urusan keamanan di kawa-

²⁰Lihat James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for A Pacific Community," *Foreign Affairs* 70, no. 5 (Winter 1991/1992): 1-18; lihat pula, Richard H. Solomon, "America and Asian Security in an Era of Geoeconomics," pidato yang disampaikan di hadapan Pacific Rim Forum, San Diego, California, 15 Mei 1992.

²¹Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs* 71, no. 2 (Spring 1992): 83-96.

²²James Baker, op.cit., 5.

san itu beranekaragam dan didesentralisasikan. Akan tetapi, dirasakan bahwa jika Amerika Serikat tidak dapat diandalkan di masa depan, struktur keamanan regional ini dianggap rapuh dan mudah hancur. Inti dari struktur yang terlalu terpusat pada Amerika Serikat, seperti diusulkan itu, juga tidak mampu mengakomodasikan kecenderungan untuk Asianisasi masalah-masalah keamanan di Asia Timur. Hal itu disebabkan fungsi-fungsi utama struktur keamanan regional akan mencakup hal-hal sebagai berikut: membentuk peraturan yang mengatur bagaimana negara-negara Pasifik mengadakan hubungan satu sama lain; memberi landasan untuk mengembangkan peran Jepang dan Cina dalam masalah keamanan dan politik di kawasan; dan memberikan suatu forum bagi pembahasan mengenai masalah proliferasi nuklir dan alih pemilikan senjata di kawasan. Masalah-masalah seperti ini tidak dapat dipecahkan secara memuaskan dalam struktur yang sifatnya kurang multilateral.

Memang benar bahwa Jepang dan beberapa negara besar di Asia Timur tetap bergantung pada Amerika Serikat secara strategis. Apakah hal ini akan membuat hubungan trans-Pasifik menjadi hubungan yang juga didasarkan atas ketergantungan strategis pada Amerika Serikat? Suatu struktur keamanan regional dan multilateral dapat memberi alternatif untuk ketergantungan seperti itu dan sesungguhnya, struktur-struktur yang diusulkan bagi Pasifik memang dimaksudkan untuk melepaskan diri dari ketergantungan tersebut, yang tentunya sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat sendiri. Idealnya, struktur itu meningkatkan semacam saling ketergantungan antar negara di Pasifik. Hal ini dapat memperkuat integritas kawasan Pasifik, yang kemudian

akan menguntungkan bagi perekonomian Pasifik.

Hubungan Amerika Serikat dengan Jepang maupun hubungan Amerika Serikat dengan Cina amat penting bagi stabilitas kawasan Pasifik. Penanganan kedua hubungan bilateral ini tidak mudah dan peningkatan ketegangan dalam hubungan-hubungan tersebut dapat memberikan dampak mendalam bagi kawasan Pasifik secara keseluruhan. Hubungan Amerika Serikat-Cina sama kompleksnya dengan hubungan Amerika Serikat-Jepang. Ketegangan yang pernah muncul dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Cina merupakan ketegangan di bidang ekonomi (semakin tidak seimbangnnya neraca perdagangan yang menguntungkan Cina), juga berupa ketegangan politik (di bidang hak-hak asasi manusia), dan strategis (masalah Taiwan). Penanganan masalah-masalah trans-Pasifik ini tidak dapat diserahkan pada hubungan bilateral semata.

Konflik-konflik Transpasifik

Barangkali penyebab paling serius dari terjadinya fragmentasi di kawasan Pasifik adalah ketegangan di bidang ekonomi, khususnya perdagangan di seluruh Pasifik. Ketegangan-ketegangan tersebut diperhebat lagi dengan tingginya defisit perdagangan Amerika Serikat yang terus menerus, khususnya dalam perdagangan dengan Asia Timur. Defisit neraca perdagangan Amerika Serikat dengan Asia Timur telah meningkat secara dramatis dari US\$2 milyar dalam tahun 1970 menjadi sekitar US\$86 milyar dalam tahun 1990, yang merupakan sekitar 90% dari keseluruhan defisit Amerika Serikat dengan kawasan Pasifik (lihat Tabel 4). Tingginya defisit Amerika Serikat yang terus

Tabel 4

NERACA PERDAGANGAN AMERIKA SERIKAT
DENGAN PASIFIK, 1970-1990
(Milyar \$)

	1970	1980	1990
Brunei	n.a.	(223)	47
Indonesia	71	(3,994)	(1,784)
Malaysia	(220)	(1,351)	(2,071)
Filipina	(133)	86	(1,451)
Singapura	154	1,048	(2,077)
Thailand	44	397	(2,597)
Cina	n.a.	2,591	(11,489)
Hong Kong	(597)	(2,341)	(3,110)
Korea Selatan	244	252	(4,888)
Taiwan	(56)	(2,561)	(12,357)
Jepang	(1,588)	(12,183)	(44,485)
Australia	336	1,311	3,704
Selandia Baru	(101)	(198)	(194)
Kanada	(2,695)	(6,604)	(10,821)
Amerika Serikat	-	-	-
<u>APEC</u>	(4,519)	(23,770)	(98,053)
Chili	137	795	101
Mexico	405	2,311	2,422
Peru	(148)	(271)	(74)
Papua Nugini (a)	5	(19)	(32)
Rusia (b)	41	1,029	1,920
<u>PECC</u>	(4,079)	(19,925)	(93,716)
Kamboja	1	26	n.a.
Laos	8	(1)	1
Myanmar	10	20	(3)
Vietnam	351	1	7
Mongolia	(1)	(2)	(2)
Korea Utara	n.a.	n.a.	n.a.
Kolombia	109	409	(1,371)
Ekuador	11	(89)	(867)
<u>Total Pasifik</u>	(3,612)	(19,561)	(95,951)
EC	1,500	18,873	2,541
<u>Seluruh Dunia</u>	779	(36,178)	(123,914)

Angka-angka dalam kurung menunjukkan neraca negatif Amerika Serikat.

(a) Dalam PECC Papua Nugini diwakili oleh Forum Pasifik Selatan

(b) Angka ini mengacu pada bekas Uni Soviet

Sumber: IMF, *Direction of Trade Statistics* (berbagai nomor terbitan).

menerus itu disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam ekonomi makro. Akan tetapi, hal itu memberi alasan bagi Amerika Serikat untuk mengancam penggunaan ketentuan Super 301 dari Undang-undang *Omnibus Trade and Competitiveness* tahun 1988. Asia Timur juga telah menjadi sasaran utama tindakan diskriminasi dan tekanan bilateral guna memecahkan masalah-masalah perdagangan. Peningkatan tindakan bilateral dan unilateral dalam kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat telah menjadi sebab utama timbulnya berbagai kemarahan di seberang Pasifik.

Ada dua perkembangan yang dapat mengancam perekonomian Pasifik. Pertama adalah perkembangan regionalisme perekonomian Amerika Utara yang tidak mencakup Asia Timur. Persetujuan perdagangan bebas pada hakikatnya merupakan tindakan yang penuh diskriminatif; jaminan Amerika bahkan NAFTA tidak akan mendiskriminasi Asia Timur dipandang dengan sikap yang skeptis. Akan tetapi penting bagi negara-negara di Pasifik untuk tidak bereaksi berlebihan terhadap pembentukan NAFTA. NAFTA itu sendiri seharusnya bukan merupakan ancaman bagi Asia Timur, karena Kanada dan Meksiko telah menjalin perdagangan yang ekstensif dengan Amerika Serikat. Tetapi pengembangan lebih lanjut sampai ke FTA atas dasar geografis bisa jadi akan menciptakan implikasi-implikasi yang serius. Ada suatu pertanyaan penting yang dilontarkan oleh Ernst Preeg: "Apakah persetujuan-persetujuan perdagangan bebas regional itu 'membentuk blok' untuk mengarah ke terjadinya perdagangan global yang bebas ataukah hal itu merupakan pengelompokan-pengelompokan ekonomi yang strategis yang dirancang untuk menjadi semakin kompetitif menghadapi blok-blok lain? Ka-

lau yang terakhir ini yang terjadi ... bagaimana seharusnya reaksi Asia Timur dan negara-negara lainnya yang tidak menjadi anggota dari blok besar?"²³ Inilah sebenarnya yang menjadi permasalahan. Tanda-tanda tidak jelas yang berasal dari Amerika Utara, khususnya dari Washington, menyebabkan terjadinya perkembangan kedua yang dapat mengancam Pasifik, yaitu dorongan menuju pembentukan suatu regionalisme Asia yang sempit yang didefinisikan secara rasialis atau geografis sebagaimana yang telah dianjurkan dalam konsep NAF-TA.²⁴

Usul pembentukan Kelompok Ekonomi Asia Timur (*East Asian Economic Group/EAEG*), yang diprakarsai oleh Mahathir, Perdana Menteri Malaysia dalam bulan Desember 1990, merupakan jawaban atas kecenderungan yang telah diterima luas mengenai blok-blok ekonomi regional di Eropa dan Amerika Utara. Menurut pendapat Mahathir negara-negara Asia Timur perlu melindungi kepentingan mereka dengan menyusun perekonomian mereka sendiri. Alasan lebih lanjut dari konsep EAEG ini adalah pertumbuhan yang mencolok dalam hubungan ekonomi antar negara Asia Timur dan potensi mereka untuk berkembang lebih jauh melalui berbagai pengaturan formal antar pemerintah. Akan tetapi, usulan ini ditolak karena beberapa alasan: keinginan untuk tetap mempertahankan rezim perdagangan internasional terbuka, keinginan untuk tidak merongrong APEC, dan keinginan untuk

tidak memusuhi Amerika Serikat merupakan bentuk alasan, akan tetapi yang terutama ialah karena ketergantungan kawasan secara strategis pada Amerika Serikat. Walaupun usulan itu sudah diperlunak menjadi suatu forum konsultasi dan telah diubah namanya menjadi EAEC (*East Asian Economic Caucus*), namun pada akhirnya gugur juga. Akan tetapi dalam ruang lingkup non-pemerintah, khususnya di Jepang, ide tersebut tetap hidup dan tampak semakin tumbuh berkembang di kalangan penganutnya. EAEG dilihat oleh banyak pihak sebagai jaminan paling penting terhadap kemerosotan sistem perdagangan dunia, persis seperti diutarakan oleh Mahathir pada awalnya.²⁵ Sekarang ini ada kepercayaan kuat bahwa kebangkitan geo-ekonomi di Pasifik telah mengakibatkan munculnya masyarakat ekonomi Asia Timur yang ditandai dengan tingginya tingkat integrasi regional, sebagaimana terlihat pada pertumbuhan struktur produksi Asia Timur yang berintikan Jepang. Telah dibuat berbagai proyeksi yang menunjukkan bahwa sekitar tahun 2000 atau 2010, GDP gabungan negara-negara Asia Timur akan sama besarnya dengan GDP Amerika Utara. Akankah kecenderungan ini mengarah ke fragmentasi kawasan Pasifik?

Sikap Amerika Serikat yang menentang EAEG boleh jadi telah membawa dua akibat. Pertama, hal itu meningkatkan kredibilitas usul tersebut dan menciptakan persepsi negatif terhadap Amerika Serikat di kawasan, karena menerapkan standar ganda, yakni Amerika Serikat dapat menjadi anggota NAFTA maupun APEC, sedangkan negara-negara Asia Timur tidak dapat menjadi

²³Ernest H. Preeg, "The US Leadership Role in World Trade: Past, Present, and Future," *Washington Quarterly* 15, no. 2 (Spring 1992): 88.

²⁴Charles E. Morrison, "The United States in Post Cold War Asia," makalah yang disajikan pada Pertemuan Meja Bundar Asia Pasifik, Kuala Lumpur, 21-25 Juni 1992.

²⁵Lihat perhitungan luar biasa yang dilakukan Muthia Alagappa, "Current Economic, Political Forces Keep Plans for East Asian Trade Bloc on Shelf," *Asian Wall Street Journal Weekly*, 15 Juni 1992.

anggota EAEG dan APEC. Kedua, hal itu mungkin telah mendorong Amerika Serikat untuk memberi perhatian yang lebih besar pada Pasifik. Dalam menentang EAEG, Amerika Serikat telah menekankan bahwa Pasifik adalah kawasan ekonomi dan bahwa APEC merupakan suatu forum yang paling tepat bagi kawasan itu. Bagi Amerika Serikat, APEC telah menjadi suatu wahana otoritatif yang didefinisikan sebagai suatu kawasan ekonomi Pasifik yang juga mencakup Amerika Serikat. Akan tetapi sejauh itu dirasakan bahwa dukungan yang besar dan antusiasmenya terhadap APEC masih jauh ketinggalan dibanding retorikanya.²⁶

Pembahasan di atas menyarankan perlunya mengutarakan dua persoalan sehubungan dengan kebijaksanaan Amerika Serikat terhadap kawasan. Pertama, penerapan dari apa yang dinamakan pendekatan tiga jalur menuju perdagangan, termasuk GATT sebagai jalur pertama, negosiasi-negosiasi mengenai kesepakatan perdagangan bebas sebagai jalur kedua, dan inisiatif unilateral sebagai jalur ketiga. Dalam hal ini apakah APEC cocok dengan strategi ini? Telah disarankan agar hubungan ekonomi Pasifik, dan hubungan Amerika Serikat-Jepang pada khususnya, dalam konsep hendaknya mengandung tiga jalur, namun pada prakteknya hal itu kurang terungkap dan kurang terarah. Penerapan yang tidak jelas dari pendekatan tiga jalur itu pada umumnya membuat negara-negara lain menaruh curiga terhadap maksud sebenarnya dari Amerika Serikat.²⁷ Kedua, dan barangkali hal ini menjelaskan mengapa Amerika Serikat tampak kurang memiliki pemikiran yang terarah terhadap Pasifik, ialah karena Amerika ku-

rang memahami jati diri kawasan. Hal ini mungkin disebabkan oleh posisi geografis Amerika Serikat yang khusus, yakni kenyataan bahwa Amerika tidak hanya berhadapan dengan Atlantik tetapi juga Pasifik. Menurut pengamatan Staffan Burenstam Linder beberapa waktu yang lampau, bila perkembangan Asia Pasifik membuat Amerika Serikat lebih memusatkan perhatiannya pada Pasifik, maka perhatian tersebut akan memperkokoh kembali jalinan ekonomi globalnya, sekalipun kepentingan-kepentingan Amerika Serikat membuat negara tersebut tidak begitu terintegrasi dengan perekonomian Cekung Pasifik yang dinamis, sebagai suatu entitas terpisah dalam suatu hubungan yang amat khusus dengan masyarakat Asia Pasifik.²⁸

Apapun persoalannya, Amerika Serikat merupakan dan harus dipandang sebagai bagian dari perekonomian Pasifik, karena saling ketergantungannya yang kuat di bidang ekonomi dengan kawasan semata-mata. Atau apakah hal ini pada hakikatnya berasal dari semacam pemahaman geopolitis dan bagaimana ilmu ekonomi mempengaruhi pemikiran tersebut? Sekarang ini memang belum ada teori geo-ekonomi. Unsur utama teori seperti itu hendaknya menjelaskan bagaimana ekonomi membentuk geopolitik. Khususnya, apa peran interdependensi ekonomi dalam pembentukan suatu masyarakat keamanan, dan faktor-faktor apa yang mengembangkan "regionalisasi" ekonomi atau "regionalisme" ekonomi?

Definisi geografis yang paling sederhana mengenai kawasan seringkali dipengaruhi oleh pandangan orang tentang hakikat dari

²⁶Morrison, op.cit.

²⁷Proog, op.cit., 81-92.

²⁸Staffan Burenstam Linder, *The Pacific Century: Economic and Political Consequences of Asian-Pacific Dynamism* (Stanford: Stanford University Press, 1986), 6.

struktur hubungan yang ada di antara sekelompok negara yang hidup bertetangga. Istilah Asia Timur, misalnya, dulu dipergunakan untuk mengacu hanya pada wilayah Asia Timur Laut, tetapi kini sudah mencakup wilayah Asia Tenggara. Hal ini barangkali terutama disebabkan oleh interaksi-interaksi ekonomi yang semakin meningkat antara dua subkawasan dan kesadaran afinitas yang semakin besar (yakni sebagai sasaran dari kebijaksanaan perdagangan Amerika Serikat). Definisi suatu kawasan ekonomi berasal dari pemikiran-pemikiran yang fungsional maupun geografis, seperti dicontohkan dari munculnya NETs yang tersebar di banyak wilayah Asia Timur. Kenyataannya, regionalisasi ekonomi Pasifik berasal dari kombinasi kedua faktor tersebut. *Regionalisasi* berbeda dengan *regionalisme*. Yang terakhir ini merupakan pembentukan dari pengaturan perdagangan preferensial atau sebagai hasil dari jenis-jenis lain integrasi institusional. "Regionalisasi optimal" sebagaimana disarankan oleh Detlef Lorenz, hendaknya diarahkan ke perkembangan potensi kompetitif kawasan, dengan menstabilkan tantangan kebinekaan melalui kerja sama, dan menjamin akses pasar bagi kawasan-kawasan lainnya di dunia.²⁹ Hal ini juga serupa dengan ide yang diwujudkan dalam konsep mengenai "regionalisme terbuka" Pasifik yang diprakarsai PECC.³⁰

²⁹Detlef Lorenz, "Economic Geography and the Political Economy of Regionalization: The Example of Western Europe," *American Economic Review* 82, no. 2 (May 1992): 84-87.

³⁰Dalam Sidang Umum PECC IX di San Fransisco September 1992, telah ditetapkan Deklarasi San Fransisco. Pada intinya deklarasi tersebut menandakan bahwa kerja sama ekonomi Pasifik hendaknya mampu menghasilkan suatu sistem ekonomi global yang lebih kuat dan lebih terbuka.

Suatu kawasan ekonomi mau tak mau tentu memiliki inti atau kelompok inti, khususnya bila wilayahnya terus berkembang meliputi bagian kawasan yang secara geografis makin meluas. Dalam proses ini, ciri fungsional dari proses regionalisasi boleh jadi dikompromikan untuk disesuaikan dengan pertimbangan-pertimbangan penting lainnya termasuk pemikiran geopolitis. Satu kasus yang cocok dengan pemikiran ini adalah diterimanya Uni Soviet menjadi anggota PECC. Kekuatan dan kelemahan inti akan menentukan kedalaman dari hasil proses integrasi. Sudah dapat dipastikan bahwa sekurang-kurangnya Amerika Serikat dan Jepang -- dua perekonomian terbesar di kawasan -- akan menjadi intinya, dan dapat dipastikan pula bahwa ketidakhadiran salah satu dari keduanya akan memperlemah inti. Lagipula, kebinekaan kawasan seringkali dilihat sebagai hambatan pembentukan suatu inti yang kuat. Tetapi, hal ini barangkali justru akan menjadi aset kawasan yang terbesar; misalnya, komplementaritas ekonomi dapat merupakan basis bagi pembentukan inti-inti yang kuat. Sesungguhnya, paradigma yang dinamakan "angsa terbang" bertumpu pada konsep ini.

Kawasan Pasifik merupakan kawasan ekonomi Pasifik. Kekuatan-kekuatan ekonomi dipandang sebagai faktor penentu dalam terciptanya struktur regional Pasifik. Di waktu lampau, biasanya yang menjadi inti dari suatu tata internasional adalah faktor keamanan militer. Orde baru di Pasifik terbentuk dari makin menebalnya jaringan interdependensi ekonomi. Telah disarankan agar munculnya struktur regional Pasifik tidak didasarkan semata-mata atas faktor geopolitis.³¹ Para arsitek tata internasional

³¹Harlan Cleveland, "The Future of the Pacific Basin," *Pacific Viewpoint* 25, no. 1 (1984).

pasca-Perang Dunia II pada mulanya yakin bahwa cara yang dipergunakan struktur orde dunia untuk mengatur dunia adalah dengan menciptakan rangkaian organisasi regional yang kuat, yang didasarkan atas konsep-konsep geopolitis. Hal ini ternyata tidak berhasil, seperti terbukti pada CENTO dan SEATO. Seizaburo Sato juga menunjuk pada keanekaragaman geostrategis kawasan sebagaimana tercermin dalam kepentingan keamanan yang bermacam-macam dari berbagai negara di kawasan.³² Kiranya tetap perlu diamati apakah era pasca-Perang Dingin akan melihat adanya pemusatan yang lebih kokoh berbagai kepentingan keamanan di kalangan negara-negara Pasifik. Masih perlu pula diamati apakah interdependensi ekonomi semata, tanpa adanya perpaduan kepentingan keamanan, akan mampu menjadi landasan yang cukup kokoh bagi pembentukan suatu perekonomian kawasan Pasifik.

Teorinya ialah bahwa interdependensi ekonomi, yang berasal dari transaksi-transaksi ekonomi yang intensif, akan mempererat dan memperkuat ikatan di bidang perdagangan, teknologi dan modal. Ikatan-ikatan ini berperan melipatgandakan berbagai hubungan di samping mendorong pemerintah dan sektor-sektor swasta untuk mengkoordinasikan segala langkah mereka. Secara tradisional interdependensi ekonomi itu dianggap hanya ada di kalangan negara-negara industri semata, tetapi apa yang terjadi di kawasan Pasifik kurang lazim, karena hal itu mencakup pula negara-negara in-

dustri baru (NIE - *Newly Industrializing Economies*) dan negara-negara berkembang. Gejala ini perlu penjelasan lebih lanjut, karena betapapun harus dikatakan bahwa menguatnya interdependensi itu berasal dari kebijaksanaan. Di satu pihak interdependensi jarang yang bersifat simetris. Di lain pihak, interdependensi bukannya tanpa biaya, karena menghambat kebebasan negara untuk bertindak. Misalnya, mengapa negara-negara ASEAN menganut strategi interdependensi ekonomi? Jawabannya hanya dapat ditemukan dalam kebutuhan untuk mengamankan perekonomian -- artinya keamanan dalam arti yang komprehensif -- sebagaimana dianut oleh bangsa-bangsa tersebut, dan strategi itu akan terus dianut sepanjang interdependensi ekonomi itu menghasilkan pertumbuhan.

Interdependensi perdagangan di antara negara-negara Pasifik (kecuali di negara yang ekonominya tersentralisasi dan di negara-negara yang baru-baru ini meninggalkan perencanaan sentralnya) banyak dibicarakan dan tidak membutuhkan penjelasan lebih lanjut di sini. Perdagangan antarnegara Pasifik telah meningkat dari sekitar 20% perdagangan dunia di tahun 1970 menjadi mendekati 30% di tahun 1990. Seperti terlihat dalam Tabel 5, selama periode 1970-1990, perdagangan antarnegara Amerika Utara telah menurun, persentasenya sama besarnya dengan keseluruhan perdagangan antarnegara Pasifik, sementara andil perdagangan antarnegara Asia Timur telah meningkat dengan tajam dari 17,3% menjadi di atas 30%. Akan tetapi mulai tahun 1990, perdagangan intra-Pasifik dihitung sesuai urutan kepentingannya, yakni yang pertama adalah perdagangan antara Asia Timur dengan Amerika Utara (34,7%); kedua, perdagangan intra-Asia Timur (30,5%); dan keti-

³²Seizaburo Sato, "The Interrelations between Global, and Regional Security Issues in the Pacific-Asian Region," dalam Robert A. Scalapino et al. (eds.), *Asian Security Issues: Regional and Global* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1989).

Tabel 5

PERDAGANGAN INTRA-PASIFIK, 1970-1990
(Milyar \$)

	1970	1980	1990
1. Perdagangan intra-Pasifik	60.94 (100%)	377.99 (100%)	939.34 (100%)
2. Perdagangan intra-Amerika Utara	22.08 (36.2%)	10.22 (27.0%)	229.86 (24.5%)
3. Perdagangan intra-Asia Timur	10.55 (17.3%)	100.74 (26.7%)	286.33 (30.5%)
4. Perdagangan antara Amerika Utara dengan Asia Timur	18.65 (30.6)	118.64 (31.4%)	325.93 (34.7%)

Sumber: IMF, *Direction of Trade Statistics* (berbagai nomor terbitan).

ga, perdagangan intra-Amerika Utara (24,5%). Angka ini menunjukkan bahwa interdependensi perdagangan di dalam wilayah Asia Timur sedang meningkat, tetapi juga mengandung arti bahwa interdependensi perdagangan antara Asia Timur dengan Amerika Utara (khususnya dengan Amerika Serikat) jauh lebih kuat. Dengan kata lain, kecenderungan ke arah regionalisasi Asia Timur telah diimbangi peningkatan interdependensi ekonomi dengan bagian dunia lainnya. Hal ini tidak hanya diakibatkan oleh tingginya dan meningkatnya interdependensi antara Jepang dan Amerika Serikat, tetapi juga oleh perkembangan perdagangan dan interdependensi investasi antara Amerika Serikat dan bagian Asia Timur lainnya.

Interdependensi ekonomi di Pasifik juga ditandai oleh berbagai arus modal, khususnya investasi langsung dari luar negeri (*FDI-Foreign Direct Investment*). Hal ini telah mengakibatkan perubahan-geo-ekonomi yang mendalam di kawasan, yaitu munculnya struktur produksi regional dengan Je-

pang sebagai intinya.³³ Dalam tahun 1990, arus investasi langsung Jepang ke kawasan berjumlah sekitar dua pertiga dari seluruh investasi Jepang di luar negeri, dan hampir empat kali lipat besarnya dibanding jumlah investasi langsung Amerika Serikat yang mengalir ke kawasan. Andil Investasi Langsung Jepang ke kawasan Pasifik sedikit melampaui 200 milyar dolar AS dalam tahun 1990, di mana andil Investasi Langsung Amerika Serikat besarnya sekitar 144 milyar dolar AS (lihat Tabel 6). Perlu dicatat bahwa nilai investasi langsung Amerika Serikat didasarkan atas biaya historis dan karenanya cenderung memandang rendah nilai andil yang sebenarnya, dan kebanyakan dari investasi langsung Amerika Serikat itu dibuat jauh lebih dulu dibandingkan investasi langsung Jepang. Sekarang ini Korea Utara, Taiwan, Hong Kong dan Singapura juga te-

³³Pembahasan masalah ini dapat dibaca dalam Hadi Soesastro, "Southeast Asia's Expectation of Japan with Respect to Investment," *JASA -- A New Era of Cooperation* (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1990).

Tabel 6

INVESTASI LANGSUNG JEPANG DAN AMERIKA SERIKAT DI PASIFIK, 1990
(Milyar \$)

	Japanese FDI		US FDI	
	FY 1990	Cumulative (a)	1990	Inv. position (b)
Brunei	—	109	—1	122
Indonesia	1,105	11,540	59	3,827
Malaysia	725	3,231	241	1,425
Filipina	258	1,580	48	1,655
Singapura	840	6,555	862	3,971
Thailand	1,154	4,422	237	1,515
Cina	349	2,823	—97	289
Hong Kong	1,785	9,850	439	6,537
Korea Selatan	284	4,138	321	2,096
Taiwan	446	2,731	189	2,273
Jepang	—	—	1,443	20,994
Australia	3,669	16,063	1,032	14,529
Selandia Baru	231	925	1,895	3,139
Kanada	1,064	5,656	2,280	68,431
Amerika Serikat	26,128	130,529	—	—
<u>APEC</u>	<u>38,038</u>	<u>200,043</u>	<u>8,948</u>	<u>130,659</u>
Chili	30	311	293	1,341
Meksiko	168	1,874	1,949	9,360
Peru	—	696	—346	600
Papua Nugini (a)	9	226	68	232
Rusia (b)	25	247	1	1
<u>PECC</u>	<u>38,270</u>	<u>203,397</u>	<u>10,913</u>	<u>142,193</u>
Kamboja	—	n.a.	—	n.a.
Laos	—	n.a.	—	n.a.
Myanmar	—	n.a.	—	n.a.
Vietnam	—	n.a.	—	n.a.
Mongolia	—	n.a.	—	n.a.
Korea Utara	—	n.a.	—	n.a.
Kolombia	59	131	115	2,043
Ekuador	—	n.a.	—19	389
Pasifik Keseluruhan	<u>38,329</u>	<u>203,528</u>	<u>11,009</u>	<u>144,625</u>
Seluruh Dunia	<u>56,911</u>	<u>310,808</u>	<u>33,437</u>	<u>421,494</u>

(a) FY 1951-1990

(b) Kedudukan investasi langsung atas dasar biaya historis

Sumber: Kementerian Keuangan (Jepang); Departemen Perdagangan AS, *Survey of Current Business*.

lah menjadi penanam modal yang penting di kawasan. Mereka menanam modalnya tidak hanya di negara-negara berkembang tetapi juga di negara industri. Gambaran investasi secara keseluruhan di kawasan adalah gambaran mengenai investasi silang di seluruh kawasan, tetapi sebegitu jauh Jepang tetap merupakan sumber investasi yang dominan, khususnya di bidang manufaktur.

Ciri lain dari peta investasi di kawasan ini adalah lebih tingginya arus Investasi Asing Langsung ke Amerika Serikat dibandingkan investasi Amerika Serikat ke kawasan; selisihnya mencapai 7 milyar dolar AS dalam tahun 1990. Jadi, kedudukan Amerika Serikat sebagai importir modal murni juga terlihat jelas dalam konteks regional. Jepang telah menjadi sumber utama defisit neraca pembayaran Amerika Serikat sekarang ini. Tujuan utama investasi langsung Amerika Serikat di Pasifik adalah negara-negara industri (Kanada, Australia, Selandia Baru, Jepang) dan juga Meksiko. Amerika Serikat tidak mengikuti pola investasi asing langsung Jepang yang mengglobalkan dan merelokasikan industrinya di Asia Timur dengan sasaran tunggal untuk memperkokoh daya saing internasionalnya. Asia Timur menawarkan diri sebagai basis ekspor dan produksi yang menarik, akan tetapi Amerika Serikat tidak memanfaatkan perkembangan ini. Pentingnya peran Asia Timur juga telah diutarakan secara jelas oleh Richard Solomon: bagi Amerika Serikat, Asia Timur merupakan kawasan yang difokuskan akan menjadi tantangan daya saing ekonomi. Sandainya Amerika Serikat memenuhi tantangan tersebut, maka kepemimpinan dan peran keamanannya di kawasan Pasifik akan ditingkatkan. Menurut Solomon, hal itu sebenarnya makna dari zaman geo-ekonomi bagi Amerika Serikat.³⁴

³⁴Solomon, op.cit.

Meskipun kebijaksanaan ekonomi makro merupakan kunci untuk memperbaiki ketimpangan dalam neraca pembayaran Amerika Serikat, namun peningkatan daya saing ekspor Amerika Serikat hendaknya juga dilihat sebagai tantangan utama bagi Amerika Serikat sendiri. Hal itu dapat dilaksanakan dengan mengintegrasikan struktur produksinya dengan struktur produksi Asia Timur. Ini berarti bahwa Amerika hendaknya lebih banyak lagi melibatkan modal dan teknologinya dalam membangun struktur produksi kawasan Pasifik. Sudah siapkah Amerika bertindak seperti itu? Ada pandangan di Amerika Serikat yang mengatakan bahwa interdependensi ekonomi Amerika Serikat dengan Jepang dan Asia Timur pada umumnya merupakan ancaman bagi kesehatan perekonomian Amerika Serikat sendiri. Hal itu akan mengarah pada "kemerosotan basis industri Amerika secara progresif dan juga erosi yang terus menerus di bidang kepemimpinan teknologi."³⁵ Ada pula persepsi yang sama kuatnya tentang bentrokan antarsistem ekonomi yang sedang bersaing yang menempatkan Amerika Serikat dalam posisi bersaing yang tidak menguntungkan. Namun ini justru makin memberi alasan pada Amerika Serikat untuk mengambil tindakan seperti itu.

Tentu saja ini semua menuntut penanganan yang baik hubungan Amerika Serikat dan Jepang. Pengaturan hubungan tersebut tampaknya harus dilakukan secara lebih halus dalam era pasca-Perang Dingin. Perhatian Amerika Serikat dan Jepang untuk berbagi beban mengenai masalah keamanan sekarang ini agaknya kurang melunakkan

³⁵Lihat misalnya Richard Cronin, "Japan-US Relations in a Post Cold War Environment: Emerging Trends and Issues for US Policy" (Ringkasan dari Seminar CRS, *CRS Report for Congress*, 24 Maret 1992).

ketegangan dan persaingan yang sedang meruncing. Hubungan itu hendaknya didasarkan atas saling mengakui nilai interdependensi ekonomi mereka masing-masing. SII (*Structural Impediments Initiative* - Inisiatif Hambatan Struktural), jika diselesaikan secara baik, sudah pasti mampu menjadi pelopor di masa depan. Brzezinski menyarankan agar NAFTA diperluas melintasi Pasifik sehingga menciptakan kerangka kerja yang lebih luas bagi hubungan kerja sama antara Jepang dan Amerika Serikat.³⁶ Berulang kali telah dikumandangkan berbagai pemikiran tentang wilayah perdagangan bebas antara Amerika Serikat dan Jepang. Sekarang ini sudah tepat waktunya wilayah perdagangan bebas Amerika Serikat dan Jepang diperluas menjadi wilayah Perdagangan Bebas Pasifik (PAFTA). Akan tetapi, hal ini akan menghasilkan suatu perekonomian Pasifik yang benar-benar berbeda. Bagaimana dengan alternatif lain: APEC, yang secara ideal didasarkan atas suatu pemahaman regionalisme terbuka? APEC merupakan suatu eksperimen, dan regionalisme terbuka juga masih dalam tahap pemikiran. Tetapi, hal ini merupakan suatu eksperimentasi yang perlu dilaksanakan. Tentu saja keliru bila menganggap APEC hanya sebagai suatu penjamin sekiranya Putaran Uruguay berakhir dengan kegagalan. Apa yang terjadi jika APEC gagal? Apakah kawasan ini akan berakhir dengan munculnya suatu Wilayah Perdagangan Bebas Pasifik tunggal ataukah NAFTA berkompetisi dengan Wilayah Perdagangan Bebas Asia Timur (EAFTA)? Atau apakah APEC pada dasarnya dilihat sebagai perintis PAFTA? Ini merupakan beberapa pertanyaan yang mendasar.

Catatan Penutup

Ide PAFTA dapat dipertimbangkan, meskipun PAFTA merupakan bentuk lain jaminan dari APEC yang secara ideal didasarkan atas regionalisme terbuka. APEC lebih fleksibel. Dengan agenda yang fleksibel, dalam pelaksanaannya APEC bersifat "multilateral dan modular". Bersifat multilateral karena secara jelas APEC akan melibatkan banyak peserta; bersifat modular karena dapat melibatkan pelaku-pelaku yang berbeda sesuai dengan masalah yang sedang ditangani. Kepemimpinan dalam APEC agaknya juga bersifat "spesifik sesuai masalah" dan bukan hegemonis. Fleksibilitas ini merupakan tuntutan dunia pasca-Perang Dingin dalam situasi yang tidak menentu dan cocok bagi kawasan Pasifik yang begitu luas dan beranekaragam ini.

Perpecahan ekonomi Pasifik menjadi NAFTA dan EAFTA akan merupakan bencana. Namun hal seperti itu mungkin saja terjadi, meskipun kemungkinan tersebut kecil. Bisa saja itu semua terjadi, bila orang bereaksi berlebihan terhadap NAFTA. Implikasinya bisa sangat jauh: perpecahan itu akan menjadi mimpi buruk dunia yang terdiri dari tiga blok. Tak satupun dari ketiga blok itu yang menghendakinya. Sebagaimana diungkapkan oleh Joseph Nye, dunia yang terdiri dari tiga blok ini bertentangan langkah dengan daya dorong kecenderungan teknologi global. Di saat perdagangan regional tumbuh berkembang secara pasti, sudah tentu banyak perusahaan tidak menghendaki pasar globalnya dibatasi hanya sepertiga luasnya. Mereka akan menentang regionalisme terbatas seperti itu. Lebih lanjut, blok-blok regional yang restriktif sebenarnya bertentangan dengan pemikiran-pemikiran nasionalistis yang ada pada negara-

³⁶Brzezinski, "Selective", op.cit.

negara yang lebih kecil yang membutuhkan suatu sistem global untuk melindungi diri mereka menghadapi dominasi negara tetangga mereka yang besar.³⁷ NAFTA yang dipimpin Amerika Serikat dan EAFTA yang dipimpin Jepang sudah pasti akan membawa mereka ke dalam situasi yang penuh perselisihan. Tambahan pula, negara yang diperceyai sekurang-kurangnya oleh beberapa negara tetangga di bloknya akan memainkan peran hegemoni di bloknya itu. Jepang akan menjadi pemegang hegemoni di Asia Timur sedangkan Amerika di belahan barat bumi. Hal ini akan menciptakan ketidakstabilan di tiap-tiap kawasan.³⁸ Maka harga EAEG sebagai penjamin tampaknya terlalu mahal.

Bagaimana caranya mencegah bencana seperti itu? Ada dua hal yang perlu dilakukan. Pertama, perlu diadakan suatu tawar-menawar; harus ada suatu *quid pro quo* antara menghentikan perkembangan NAFTA lebih lanjut dan menghentikan sejenis pengelompokkan ekonomi restriktif di Asia Timur. Kedua, harus dilakukan berbagai usaha baru untuk membuat APEC makin tampak menarik. Misalnya, agenda pragmatis APEC, seperti diusulkan oleh Andrew Elek, hendaknya memusatkan perhatian pada penanganan empat jenis hambatan transaksi ekonomi di kawasan.³⁹ Hambatan-hambatan tersebut ialah: (a) hambatan akses pasar, termasuk proteksi ketat terhadap be-

berapa bidang pertanian di Asia Timur Laut dan Amerika Utara, dan proteksi produsen tekstil dan pakaian jadi di Australia dan Amerika Utara; (b) ketidakpastian mengenai akses pasar di masa depan, karena makin banyaknya peraturan yang sewenang-wenang dan diskriminatif untuk menghilangkan pangsa pasar dalam impor dan ancaman akhir-akhir ini untuk pembalasan sepihak yang kebanyakan ditujukan ke Asia Timur; (c) berbagai *bottlenecks*, misalnya kemerosotan-kemerosotan infrastruktur merupakan hambatan serius untuk berdagang dengan beberapa bagian kawasan yang kini sedang tumbuh dengan amat pesat, termasuk Cina daratan, Indonesia dan Muangthai; (d) perbedaan dalam peraturan dan perundang-undangan domestik, karena berbagai standar yang berkaitan dengan masalah keamanan, mutu dan lingkungan serta perbedaan pendekatan terhadap perundang-undangan komersial dapat menyebabkan distorsi-distorsi dalam perdagangan dan investasi regional. Seperti dalam agenda sekarang ini, APEC perlu kembali ke rencana semula. Agenda yang telah diusulkan ini akan menjadi suatu langkah awal yang baik.

APEC hendaknya jangan membatasi agenda ekonominya hanya pada masalah politik rendah. Hendaknya APEC siap melontarkan berbagai masalah politik tingkat tinggi juga. Ini mencakup berbagai usaha untuk mengembangkan suatu kepemimpinan Pasifik dalam perkembangan ekonomi global, misalnya melalui liberalisasi perdagangan regional, atau membantu menjembatani ketegangan ekonomi antara Amerika Serikat dan Jepang. Di samping itu, kawasan ini hendaknya juga melontarkan berbagai persoalan di bidang politik dan keamanan regional. Ketika proses kerja sama ekonomi Pasifik dipikirkan di awal tahun

³⁷Nye, op.cit.

³⁸Lawrence Krause, "Can the Pacific Save US-Japanese Economic Relations?" makalah yang dipersiapkan untuk Komisi mengenai Hubungan Amerika Serikat dengan Jepang guna menyongsong Abad ke-21, Washington, D.C., Juli 1991.

³⁹Andrew Elek, "Pacific Economic Cooperation: Policy Choices for the 1990s," makalah yang disajikan dalam Forum Kebijakan Perdagangan PECC, Batam, 16-17 Juli 1992.

1980-an, sangat dirasakan bahwa proses tersebut hendaknya dipusatkan pada masalah ekonomi dan agenda untuk skema kawasan Pasifik hendaknya bebas dari masalah politik dan keamanan, karena mencantumkan persoalan-persoalan seperti itu dengan sendirinya akan membahayakan pelaksanaan kerja sama. Karena Perang Dingin telah usai, permasalahan seperti itu mungkin sudah tidak ada lagi. Akan tetapi, masalah yang masih tetap ada ialah apakah kawasan ini perlu mengembangkan suatu struktur re-

gional tunggal yang menangani masalah ekonomi, politik dan keamanan, atau apakah dua struktur terpisah itu sebaiknya dibiarkan berkembang sendiri-sendiri. Yang terakhir ini tampaknya lebih realistis, dan keduanya akan sama pentingnya mengingat keduanya mampu untuk saling mendorong dan saling memperkuat. Dalam hal ini, lingkungan politik dan keamanan pasca-Perang Dingin mampu memberikan pengaruh yang positif terhadap perekonomian Pasifik.

Isu Keamanan di Asia Pasifik: Rekomendasi untuk ASEAN dan Indonesia

Bantarto Bandoro

Pendahuluan

KEAMANAN merupakan isu yang terus dibicarakan di kalangan negara-negara Asia Pasifik khususnya setelah Amerika Serikat (AS) dan Uni Soviet (US) mengakhiri konfrontasi ideologi dan politik mereka. Hal ini antara lain terlihat dari beberapa konferensi internasional yang mencantumkan isu keamanan dalam agendanya.¹

¹Konferensi tersebut antara lain: *The Sixth International Security Forum* yang diselenggarakan oleh Kementerian Luar Negeri Jepang, 23-25 Februari 1993; *Asia Pacific Forum: ASEAN Internal and External Cooperation in the 1990s and Beyond*, diselenggarakan oleh *Institute for Strategic and Development Studies*, Manila, 15-17 Januari 1993; dan *Southeast Asia Toward Twentieth Century*, diselenggarakan oleh *Institute of Security and International Studies*, Bangkok, 22 Februari 1993. Isu keamanan regional bahkan telah menjadi isu penting dalam pertemuan-pertemuan yang sifatnya formal. Lebih lanjut baca Lau Teik Soon, "Prospect of Security Frameworks in the Asia Pacific Region." Makalah diajukan pada *Sixth International Security Forum*, Tokyo, 24-25 Februari 1993.

Krisis sistemik dari negara-negara komunis terutama di Eropa Timur, meredanya hubungan Timur-Barat dan berkurangnya arti *power politics* dalam hubungan antarnegara merupakan awal dari perubahan-perubahan dalam tingkat global. Perubahan-perubahan pada tingkat global ini telah membawa dampak tertentu di kawasan Asia Pasifik. Permasalahan bagaimana menciptakan pengaturan keamanan baru di kawasan Asia Pasifik misalnya, menjadi tema sentral forum-forum diskusi baik yang diselenggarakan oleh lembaga studi maupun oleh Departemen Luar Negeri negara tertentu di Asia Pasifik.

Sejak berakhirnya Perang Dingin, kebutuhan akan suatu dialog multilateral dan regional di kawasan Asia Pasifik dalam bidang politik dan keamanan lambat laun diakui. Menurut Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans, usul untuk membicarakan isu keamanan sekarang ini bukan lagi usul yang radikal.² Pertemuan tahunan para Menteri ASEAN di Filipina tahun 1992 mengakui

²"Australia Diundang ASEAN Bahas Keamanan Regional," *Kompas*, 20 Februari 1993.

pentingnya keamanan regional bagi stabilitas dan masa depan kawasan Asia Tenggara. ASEAN bahkan merencanakan mengadakan pertemuan tingkat tinggi di Singapura tahun ini untuk membahas masalah keamanan regional.³

Ada beberapa alasan mengapa persoalan keamanan regional sekarang ini begitu hangat dibicarakan. Pertama, adanya perubahan dalam perimbangan kehadiran kekuatan militer di antara negara-negara besar di kawasan. Kedua, berakhirnya Perang Dingin tidak secara otomatis menghapus sumber konflik regional di beberapa kawasan kunci seperti Asia Timur (masalah Korea) dan Asia Tenggara (masalah Kepulauan Spratly). Ketiga, masa depan kawasan yang masih belum pasti yang disebabkan oleh negara di kawasan masih dalam proses menyesuaikan kebijaksanaan mereka dengan perkembangan yang terjadi. Keempat, berakhirnya Perang Dingin telah membuka peluang bagi terciptanya komunikasi yang lebih terbuka dan langsung. Dalam konteks ini hubungan interdependensi yang semakin meningkat membuat kebutuhan akan dialog mengenai keamanan suatu keharusan.

Sejak meredanya hubungan Timur-Barat, ada tanda-tanda bahwa hubungan antara negara di kawasan Asia Pasifik akan menjadi lebih positif dan konstruktif. Ini merupakan modal bagi terciptanya kawasan Asia Pasifik yang stabil dan berkembang. Namun demikian, untuk jangka panjang negara-negara di kawasan masih akan menghadapi tantangan keamanan yang lebih besar sehubungan dengan ketidakpastian mengenai pola hubungan antarnegara besar.

³"Australia Bersedia Ikut Pertemuan ASEAN Bahas Keamanan Regional," *Suara Karya*, 20 Februari 1993.

Tulisan ini terutama akan menyoroti sejauh mana ASEAN peka terhadap isu keamanan kawasan dan bentuk tanggapan seperti apa yang mereka perlihatkan untuk menghadapi isu tersebut. Atas dasar ini tulisan ini kemudian mengajukan beberapa rekomendasi untuk ASEAN dan diplomasi Indonesia dalam masalah keamanan ini. Tetapi sebelum membahas semua ini terlebih dahulu akan dipaparkan perkembangan pada tingkat global.

Perubahan pada Tingkat Global

Aspek Politik-Keamanan

Pernyataan Gorbachev dan George Bush setelah pertemuan tingkat tinggi mereka di Malta pada tahun 1989 merupakan dasar dimulainya era baru dalam hubungan internasional. Gorbachev mengatakan: "*We are leaving one epoch of the Cold War and entering another.*" Bush juga mengatakan: "*the era of confrontation is over and the era of cooperation is to begin.*"⁴ Deklarasi historis mengenai berakhirnya era Perang Dingin ini dipertegas kembali oleh mereka setelah pertemuan tingkat tinggi mereka di Washington tahun 1990. Ada yang berpendapat bahwa Konperensi Paris pada bulan November 1990, yang dianggap sebagai forum rekonsiliasi Timur-Barat, pada dasarnya merupakan ratifikasi kemenangan geopolitik dan ideologi Barat.⁵

⁴*International Herald Tribune*, 4 Desember 1989.

⁵Zbigniew Brzezinski, "The Consequence of the End of the Cold War for International Security." Makalah disampaikan pada *The International Institute for Strategic Studies Thirty Third Annual Conference*, Zurich, Switzerland, 12-15 September 1991.

Perkembangan di Eropa akhir 1980-an dapat dipakai untuk menggambarkan berbagai perubahan fundamental yang terjadi di tingkat global, perubahan mana telah mengurangi atau menghapus bahaya timbulnya perang nuklir. Berakhirnya konfrontasi ideologi antara AS dan US menjadi dasar dari semuanya ini. Dilihat dari aspek keamanan yang lebih luas, berakhirnya Perang Dingin mengubah secara drastis tiga konsekuensi keamanan utama Perang Dingin.⁶

Dalam era baru hubungan internasional ini kita dapat mengidentifikasi empat keistimewaan dalam pola baru hubungan antar-negara besar, yaitu: (1) munculnya struktur kekuatan multipolar sebagai pengganti struktur bipolar;⁷ (2) berkurangnya persaingan ideologi; (3) dominasi komunitas keamanan; dan (4) diperkuatnya masyarakat internasional.⁸ Perubahan-perubahan dalam tingkat global ini, terutama di antara negara-negara besar, tidak hanya akan mempengaruhi, secara langsung ataupun tidak langsung, keamanan beberapa kawasan tertentu, tetapi juga hubungan negara besar itu dengan negara-negara di beberapa kawasan tertentu.

Mungkin dampak paling nyata dari berakhirnya Perang Dingin adalah hapusnya bipolaritas kekuatan dan persaingan ideologi sebagai motivasi utama negara-negara besar untuk melakukan penetrasi atau campur

tangan dalam urusan-urusan kawasan. Konsekuensi hapusnya kedua motivasi itu adalah berkurangnya nilai kawasan-kawasan tertentu sebagai aset strategis dalam persaingan negara besar. Dampak lain adalah bahwa persaingan dan antagonisme lokal akan memiliki otonomi yang lebih besar untuk berkembang.⁹ Kekuatan-kekuatan regional seperti India, Jepang dan Cina akan memiliki pengaruh dan peran yang lebih besar dalam pasca Perang Dingin ini. Ada yang berpendapat bahwa berakhirnya Perang Dingin mungkin malah akan mempercepat proses yang sebenarnya telah lama berlangsung, yaitu regionalisasi konflik regional.¹⁰

Berakhirnya Perang Dingin memang telah menghapuskan kompetisi ideologi, politik dan militer antara AS dan US, dan dampak dari hapusnya kompetisi itu dapat dirasakan di beberapa bidang kegiatan. Kini orang berharap bahwa secara global dunia akan menjadi lebih stabil dan damai. Optimisme ini mungkin didasari oleh kenyataan bahwa kini komunikasi dan interaksi antar-anggota komunitas internasional menjadi lebih terbuka dan langsung.

Meskipun kompetisi ideologi telah berakhir, sesungguhnya masih terdapat bentuk kompetisi lain yang muncul dalam pasca Perang Dingin ini yang juga perlu diperhatikan, yaitu persaingan antara kekuatan integrasi dan fragmentasi.¹¹ Integrasi menunjuk pada proses bersatunya beberapa faktor

⁶Mengenai konsekuensi keamanan ini, lihat Bantarto Bando, "Masalah Keamanan Internasional dalam Model *Centre-Periphery*," *Analisis CSIS*, Mei-Juni 1992.

⁷Ada yang berpendapat bahwa sistem internasional pasca Perang Dingin ini tidak multipolar, tetapi unipolar. Lihat Charles Krauthamer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1991): 22-23.

⁸Mengenai keistimewaan ini lebih lanjut lihat Bantarto Bando, "Masalah Keamanan Internasional."

⁹Richard Rosecrance, "Regionalism and the Post War Era," *International Journal* XL, no. 3 (Summer 1991): 374.

¹⁰Geoffrey Kemp, "Regional Security, Arms Control and the End of the Cold War," *Washington Quarterly* (Autumn 1990): 34.

¹¹John Lewis Gaddis, "Toward the Post Cold War World," *Foreign Affairs* 70, no. 2 (Spring 1991): 103.

yang menghapus hambatan manusia dalam melakukan interaksi dalam bidang politik, ekonomi maupun teknologi. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, ekonomi, keamanan dan ide.¹² Berfungsinya faktor-faktor ini dapat menciptakan suatu kondisi di mana anggota komunitas internasional dapat saling berinteraksi secara teratur yang mengarah pada suatu integrasi. Sementara itu, kekuatan fragmentasi mengandung beberapa faktor yang dapat membangkitkan kembali hambatan-hambatan lama dan bahkan dapat menciptakan hambatan baru bagi negara dalam hubungan antarmereka. Faktor-faktor tersebut adalah nasionalisme, ekonomi dan agama.¹³

Dilihat dari perspektif di atas, salah satu masalah yang akan dihadapi oleh masyarakat internasional dalam pasca Perang Dingin ini terutama akan muncul dari proses persaingan antara kekuatan integrasi dan fragmentasi daripada dari persaingan ideologi. Tantangan yang akan dihadapi oleh masyarakat internasional akan sangat tergantung pada kekuatan mana yang lebih dominan, dan pilihan kebijaksanaan yang akan diambil dalam pasca Perang Dingin ini akan difokuskan pada bidang-bidang yang terdapat dalam kekuatan yang dominan itu.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa berakhirnya Perang Dingin tidak hanya menimbulkan harapan-harapan yang optimis mengenai masa depan hubungan internasional, tetapi juga rasa pesimis bahwa pasca Perang Dingin akan melahirkan persoalan dan ancaman-ancaman baru. Tidak ada pilihan lain bagi negara-negara di kawasan-kawasan tertentu kecuali mengkaji

ulang kebijaksanaan luar negeri dan posisi mereka dalam hubungan internasional. Keberhasilan mereka menghadapi tantangan pasca Perang Dingin dan memanfaatkan situasi ini untuk meningkatkan kerja sama sampai tingkat tertentu akan ditentukan oleh kebijaksanaan yang diambil.

Aspek Ekonomi

Pada masa Perang Dingin, politik kekuatan sangat mewarnai hubungan antar-negara.¹⁴ Demikianpun, keamanan nasional sering menjadi alasan keputusan-keputusan yang menyangkut bidang-bidang nonkeamanan. Tetapi sejak berakhirnya era Perang Dingin, perekonomian dunia ditandai oleh dua perkembangan yang cukup penting, yaitu interdependensi yang meningkat dan globalisasi kegiatan ekonomi. Kecenderungan lain yang juga penting adalah makin kuatnya posisi perekonomian Eropa Barat dan Jepang dan lemahnya secara relatif perekonomian Amerika Serikat.

Dengan bergesernya fokus kerja sama dari kerja sama dalam bidang politik dan militer pada masa Perang Dingin ke kerja sama dalam bidang ekonomi pada pasca Perang Dingin, muncul beberapa pemikiran mengenai arah perkembangan ekonomi dunia, yaitu: (1) ekonomi dunia multilateral -- di mana interaksi ekonomi antara semua negara didasarkan pada aturan permainan yang bersifat multilateral; (2) ekonomi dunia trilateral, yaitu suatu ekonomi dunia yang dikuasai sepenuhnya atau didominasi secara bersama-sama oleh tiga kawasan ekonomi negara-negara maju, yaitu Eropa Barat,

¹²Mengenai peran faktor-faktor ini dalam menciptakan integrasi, lihat *ibid.*: 103-105.

¹³*Ibid.*: 105-109.

¹⁴Chong-Ki Choi, "Politics of Cooperation in the Post Cold War Era," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 3 (Autumn 1991): 348.

Amerika Utara dan Jepang; dan (3) ekonomi dunia tripolar, yang terdiri dari tiga kubu ekonomi yang saling bersaing, yaitu Eropa Barat, Amerika Utara dan Asia Timur.¹⁵ Bentuk ekonomi dunia yang terakhir ini bahkan dapat berkembang menjadi dua kubu, yaitu kubu Atlantik dan Pasifik. Pemikiran yang disebut terakhir ini dianggap mencerminkan salah satu visi dari tata dunia.¹⁶

Perubahan-perubahan dalam bidang ekonomi ini telah membuka peluang yang lebih besar kepada anggota masyarakat internasional untuk melakukan interaksi dan hubungan ekonomi dengan anggota lainnya secara lebih luas dan terbuka. Peluang yang demikian ini telah menciptakan semacam era *border-less economy*.¹⁷ Hal ini dimungkinkan karena semakin terbukanya informasi mengenai keadaan ekonomi suatu negara dan lancarnya komunikasi.

Perubahan pada Tingkat Regional: Kawasan Asia Pasifik

Perubahan-perubahan pada tingkat global sebagaimana digambarkan di atas jelas membawa akibat-akibat penting di kawasan Asia Pasifik. Mungkin yang menjadi perta-

nyaan pokok di sini adalah bagaimana kawasan Pasifik mengorganisir dirinya setelah Uni Soviet (sekarang Rusia) tidak lagi menjadi pesaing utama AS di kawasan, dan AS sendiri memutuskan untuk mengurangi secara bertahap kehadiran militernya. Bagian ini mencoba memaparkan beberapa perkembangan penting di beberapa subkawasan Asia Pasifik sebagai dasar untuk memahami kecenderungan hubungan internasional dan kebijaksanaan yang mungkin diambil oleh negara-negara di kawasan, terutama negara anggota ASEAN.

Berakhirnya Perang Dingin telah menghapuskan konflik antara negara *superpower* dan mengurangi pula persaingan mereka di kawasan Asia Pasifik. Meskipun perubahan di Asia Pasifik lebih lambat dibandingkan dengan perubahan-perubahan di Eropa, perubahan-perubahan itu mempunyai arti penting bagi negara-negara di kawasan. Perubahan itu merupakan awal terbukanya peluang untuk menciptakan interaksi dan hubungan yang lebih positif dan konstruktif. Dalam bidang diplomasi dapat dicatat beberapa perubahan penting antara lain normalisasi hubungan Cina-Soviet, Soviet-Korea Selatan, Cina-Indonesia, Cina-Korea Selatan, pendekatan Cina-Vietnam, penyelesaian masalah Kamboja dan keputusan Vietnam dan Laos untuk menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC). Kepentingan Vietnam untuk berafiliasi dengan ASEAN menunjukkan bahwa para pemimpin Vietnam telah meninggalkan tujuan lama mereka, yaitu menciptakan wilayah pengaruh Indocina yang eksklusif.¹⁸ Jika Vietnam dan Laos menjadi anggota penuh ASEAN, maka orientasi ASEAN yang bersifat *re-*

¹⁵Hadi Soesastro, "Integrasi Ekonomi Internasional, Regional dan Nasional." Makalah disampaikan pada Seminar *Menuju Satu Kebudayaan? Nasionalisme dan Internasionalisme di Persimpangan Jalan*, Jakarta 28 Agustus 1991. Lihat juga Shigekazu Matsumoto, "Asia-Pacific Economies in a Changing World: Recent Development and New Trends in the 1990s," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 3 (Autumn 1991): 377.

¹⁶Pandangan demikian dikemukakan oleh Joseph S. Nye, "After Bipolarity: What World Order," *Korean Journal of International Studies* XXII, no. 4, 1991.

¹⁷Sato, "The International Relations in the Asia Pacific Region": 332.

¹⁸Sheldom W. Simon, "The Regionalization of Defense in Southeast Asia," *Pacific Review* 5, no. 2, 1992: 118.

gionalist akan semakin kuat.¹⁹

Perubahan dalam bidang politik, keamanan dan strategi antara lain keputusan AS untuk mengurangi secara bertahap kehadiran militernya, keputusan Uni Soviet untuk menarik hampir seluruh kehadiran militernya di kawasan Asia Tenggara, termasuk Cam Rahn, meluasnya peran politik dan keamanan Jepang, dan pernyataan pemimpin Cina bahwa Cina akan menjadi negara hegemmon.

Perubahan-perubahan di atas mendorong negara-negara di kawasan maupun negara besar itu sendiri untuk meninjau ulang kebijaksanaan mereka di kawasan, dalam arti apakah asumsi-asumsi lama kebijaksanaan mereka masih *valid* dalam situasi yang sama sekali telah berubah ini. Mungkin salah satu faktor penting yang dijadikan dasar untuk meninjau ulang kebijaksanaan mereka adalah apakah kawasan Asia Pasifik di masa depan akan menjadi lebih aman dan stabil.²⁰

Perubahan pada tingkat global telah menciptakan lingkungan regional Asia Pasifik yang diwarnai oleh perdebatan mengenai isu keamanan, misalnya pemikiran mengenai bagaimana persoalan keamanan kawasan harus diatasi. Sebagai suatu kawasan yang memiliki lingkungan geo-strategi yang unik, munculnya beberapa pemikiran mengenai bagaimana persoalan keamanan harus diatasi bisa dimengerti. Di bawah ini

¹⁹Argumentasi ini diajukan oleh Tim Huxley, "ASEAN's Security Cooperation: Past, Present and Future," dalam Alan Broinowski (ed.), *ASEAN into the 1990s* (London: MacMilan, 1990): 83-111.

²⁰Mengenai antisipasi terhadap kemungkinan ketidakstabilan di kawasan Asia Pasifik, lihat Douglas M. Johnston, "Anticipating Instability in the Asia Pacific Region," *Washington Quarterly* (Summer 1992): 103-111.

akan kita lihat beberapa perkembangan penting yang melandasi pemikiran-pemikiran tersebut.

Asia Timur. Jepang dan Cina adalah dua negara kunci Asia Timur yang secara politik dan strategis akan memainkan peranan yang lebih besar dalam pasca Perang Dingin, sementara Korea akan lebih banyak memusatkan perhatian mereka pada pembangunan ekonomi kawasan.²¹ Kedua hal tersebut dimungkinkan karena mudahnya persaingan AS-US pada tingkat global, persaingan mana pada masa Perang Dingin sangat mempengaruhi stabilitas dan keamanan kawasan Asia Timur.

Menyusul berakhirnya era konfrontasi ideologi dan militer antara AS dan US, US di kawasan Asia Timur tidak lagi dipandang sebagai sumber ancaman bagi stabilitas kawasan. Selain itu, kawasan ini juga menyaksikan beberapa langkah diplomasi penting, misalnya: normalisasi hubungan Cina-Korea Selatan, normalisasi hubungan Cina-Soviet, normalisasi hubungan Korea-US, pendekatan hubungan US-Jepang,²² hubungan Korea Utara-Korea Selatan yang lebih interaktif²³ dan sikap positif Korea Utara dan Korea Selatan terhadap usul Soviet untuk mengurangi kekuatan nuklirnya.²⁴ Semua ini menunjukkan bahwa Asia Timur sedang mengalami

²¹Lihat Pidato Presiden Korea Roh Tae-woo di Hoover Institution, Stanford University, 30 Juni 1991.

²²Lihat Rizal Sukma, "Dua Korea dan Proses Perdamaian di Asia Timur," *Analisis CSIS*, Mei-Juni 1992: 264.

²³Antara lain lihat Guo Changlin, "The New International Environment and North East Asia," *Korean Journal of International Studies* XXI, no. 4 (Winter 1990): 534.

²⁴"Seoul, Pyongyang Welcome Soviet N-Cut Proposal," *Korean Times*, 8 Oktober 1991.

proses transformasi menuju ke arah terciptanya lingkungan Asia Timur yang lebih stabil. Tetapi masa depan kawasan ini tampaknya masih belum pasti, terutama karena belum dapat diselesaikannya masalah Korea.

Perubahan fundamental di Asia Timur tampaknya sulit diharapkan dalam waktu dekat. Meskipun tatanan global pasca Perang Dunia II telah pudar, keamanan tampaknya akan tetap menjadi isu utama di Asia Timur. Mungkin Korea yang akan sangat merasakan dampak dari berakhirnya Perang Dingin ini, terutama setelah AS memutuskan untuk mengurangi kehadiran militernya di Korea. Terlepas dari implikasi positif dan negatif dari perkembangan pada tingkat global, terdapat beberapa faktor yang akan mempengaruhi situasi keamanan di Asia Timur selama dasawarsa 1990-an.

Pertama, pertimbangan dalam hubungan antara negara besar. Keamanan dan stabilitas kawasan Asia Timur tidak mungkin tercipta tanpa adanya hubungan yang stabil dan berimbang di antara negara-negara besar. Setelah Uni Soviet tidak lagi dipandang sebagai ancaman terhadap kawasan, hubungan segitiga AS-Cina-Jepang akan sangat menentukan stabilitas kawasan Asia Timur. *Kedua*, pengawasan persenjataan. Sebagai suatu kawasan yang pernah mengalami konflik besar, pengawasan persenjataan penting bagi stabilitas dan keamanan kawasan. Upaya *confidence building measures* seperti yang terjadi di Eropa memang tidak kelihatan di kawasan Asia Timur. Lingkungan keamanan Asia Timur kelihatannya tetap tidak pasti selama belum ada pengurangan persenjataan timbal balik dan substansial.²⁵

Ketiga, faktor Jepang. Di sini Jepang tidak hanya mengancam tetapi juga dapat menyumbang pada stabilitas regional. Hal ini dikaitkan dengan kemungkinan Jepang menggunakan kekuatannya untuk tujuan konstruktif dan destruktif.²⁶ Peran regional Jepang akan semakin disorot terutama setelah AS memutuskan untuk mengurangi kehadiran militernya di kawasan Asia Pasifik.

Meskipun kawasan Asia Timur sekarang ini tidak lagi menyaksikan kompetisi kekuatan yang tajam antara AS dan US, keamanan tampaknya akan tetap merupakan isu yang dominan dan kawasan ini akan tetap diwarnai oleh ketegangan.²⁷ Oleh sebab itu ada usul agar negara-negara di kawasan dan negara besar lainnya yang mempunyai kepentingan di kawasan mengambil langkah-langkah positif untuk menciptakan stabilitas dan perdamaian di kawasan tersebut yang dapat menyumbang pada pembangunan komunitas internasional yang lebih damai.²⁸

Salah satu gagasan mengenai keamanan Asia Timur diajukan oleh Presiden Korea Roh Tae-woo di muka Sidang Majelis Umum PBB tahun 1989.²⁹ Ia mengusulkan

World Peace in the 1990s, ed. Jung Hyun Shin (Seoul: Kyung Hee University, 1990).

²⁶Changlin, "The New International Environment," 536.

²⁷Young Seek Choue, "The Stability of Northeast Asia and World Peace in the Era of the Third Democratic Revolution," dalam Shin, ed., *Peace Beyond the East-West Conflict*, 3-14.

²⁸Choue menyebut bahwa keadaan demikian dapat tercipta pada masa Revolusi Demokratik Ketiga, yaitu pada masa di mana era hegemoni, ekspansionisme dan kekerasan digantikan oleh era bersatunya kekuatan-kekuatan sosial. Ibid.

²⁹Pidato Roh ini diterjemahkan dan diterbitkan dalam *Korea and World Affairs* 12, no. 4 (Winter

²⁵Suck-ho Lee, "Policies and Prospects of Arms Control in the Korean Peninsula," dalam *Peace Beyond the East-West Conflict. Northeast Asian Security and*

Konperensi Konsultatif Enam Negara (US, Jepang, Korea Selatan, Korea Utara, AS dan Cina). Konperensi demikian dimaksudkan sebagai proses yang terus berlangsung dan berkaitan dengan perdamaian, stabilitas dan kemajuan kawasan Asia Timur. Ada asumsi bahwa gagasan itu dikaitkan dengan stabilitas di Semenanjung Korea. Tetapi gagasan demikian tidak mendapat respon karena tidak didasarkan pada konsultasi yang dipersiapkan.

Meskipun dianggap sebagai salah satu negara kunci di kawasan, Korea tampaknya belum siap melontarkan ide konkret mengenai keamanan kawasan Asia Timur. Mereka merasa bahwa kerja sama subregional Asia Timur dalam bidang keamanan belum dapat dilakukan karena faktor Jepang. Pidato Roh Tae-woo di muka Hoover Institution tanggal 30 Juni 1991 yang berjudul *Korea's Emerging Role in a New Pacific Order* juga tidak secara khusus menyebut bagaimana Korea harus berperan dalam masalah keamanan. Sementara ini, Korea tampaknya lebih bersedia menerima suatu mekanisme atau proses yang meliputi seluruh kawasan Asia Pasifik daripada menerima suatu kerja sama subregional Asia Timur.

Salah satu argumentasi mengapa proses dialog keamanan di kawasan sulit diciptakan adalah karena di Asia Timur tidak ditemukan pemahaman yang sama mengenai kultur pertahanan (*defense culture*). Di kawasan ini

tidak terdapat rezim keamanan formal atau informal di mana negara-negara dapat saling membicarakan prinsip atau norma-norma misalnya mengenai keamanan kolektif. Oleh sebab itu CBM tidak dipandang sebagai alat strategi nasional jika hal itu dianggap mengekang kebebasan negara untuk melakukan tindakan.³⁰

Argumentasi lain adalah karena adanya perbedaan dalam tradisi *interstate affairs* di subkawasan Asia. Negara-negara di Asia Tenggara, misalnya, cenderung menggunakan pendekatan yang lebih interaktif, egalitarian dan multilateral untuk mengatasi masalah-masalah kawasan; sementara negara-negara Asia Timur, karena didasari oleh prinsip-prinsip *Middle Kingdom* dan perbedaan yang besar antara Cina dan negara tetangganya, cenderung menggunakan pendekatan yang lebih hirarki dan instrumen diplomatik bilateral maupun unilateral dalam menyelesaikan masalah-masalah mereka.³¹

Proses transformasi di Asia Timur memang sedang berlangsung. Langkah-langkah diplomatik baru di kawasan merupakan refleksi langsung dari proses kaji ulang kebijaksanaan negara-negara di kawasan. Tetapi tidak dapat dihindari bahwa dalam transformasi itu sendiri sesungguhnya masih terdapat isu sentral -- isu keamanan -- yang akan terus mewarnai perkembangan kawasan dalam dasawarsa 1990-an ini.

Asia Tenggara. Pudarnya ketegangan Timur-Barat telah memberi manfaat tertentu

1988): 844. Inisiatif Roh ini ditolak oleh Pyongyang karena hal itu tidak hanya dianggap sebagai siasat Korea Selatan untuk mempertahankan Semenanjung Korea yang terpisah, tetapi juga sebagai strategi *Nordpolitik* untuk mengisolasi Korea Utara secara ekonomi dan politik dari Rusia dan Cina. Lebih lanjut lihat William Towe, "Northeast Asia and International Security: Transforming from Competition to Collaboration," *Australian Journal of International Affairs* 46, no. 1 (May 1992): 14.

³⁰Paul M. Evans, "Proposal for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific: The Prospect for Multilateralism." Makalah disampaikan pada *Fifth Asia-Pacific Roundtable*, Kuala Lumpur, 10-14 Juni 1991.

³¹Geral Segal, *Rethinking the Pacific* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

bagi kawasan Asia Tenggara. Perdamaian Paris mengenai Kamboja misalnya, memberikan harapan baru bagi terciptanya hubungan yang lebih kooperatif antar negara-negara di kawasan. Selain itu, normalisasi hubungan Cina-Soviet, pendekatan Cina-Vietnam dan normalisasi hubungan Indonesia-Cina merupakan beberapa faktor lain yang mendukung terciptanya kawasan Asia Tenggara yang lebih stabil dan damai. Ruang lingkup kebijaksanaan negara-negara besar di masa depan akan sangat dipengaruhi oleh langkah-langkah yang diambil oleh aktor-aktor regional dan hubungan antar aktor-aktor itu.

Meskipun era Perang Dingin telah berakhir, hal itu tidak menghilangkan pandangan pesimistis mengenai masa depan kawasan. Berakhirnya konfrontasi AS-US tidak secara otomatis menghapuskan konflik-konflik regional. Pada masa pasca Perang Dingin ini, konflik regional akan memiliki otonomi yang lebih besar untuk berkembang menjadi konflik yang lebih serius.³² Konflik di Laut Cina Selatan misalnya dikhawatirkan akan menjadi sumber konflik baru di Asia Tenggara.³³

Isu keamanan di Asia Tenggara tidak hanya dikaitkan dengan kemungkinan munculnya konflik-konflik baru, tetapi lebih dikaitkan pada persoalan bagaimana mempola suatu tata regional yang tidak terlalu mengandalkan pada kehadiran AS.³⁴ Faktor ber-

kurangnya kehadiran militer AS, dan faktor lain yang cukup penting yaitu peran Cina dan Jepang yang semakin besar, telah memicu perdebatan mengenai keamanan regional, suatu isu yang menurut seorang pengamat malah dapat merusak keutuhan kerja sama ASEAN.³⁵

Perdebatan mengenai bagaimana mengelola masalah keamanan Asia Tenggara pasca Perang Dingin tidak hanya terjadi di tingkat formal, tetapi juga di tingkat informal yang melibatkan kalangan akademik dan lembaga-lembaga studi.³⁶ Perdebatan ini muncul sebagai reaksi terhadap perubahan dalam hubungan antarnegara besar dan penyesuaian kebijaksanaan mereka terhadap kawasan Asia Tenggara.

Salah satu persoalan yang dihadapi Asia Tenggara adalah sejauh mana AS bersedia mempertahankan komitmen keamanannya terhadap kawasan Asia Pasifik.³⁷ Setelah Perang Dingin berakhir, ada keraguan di kalangan negara-negara di Asia Tenggara bahwa intensi AS di kawasan Pasifik untuk beberapa dasawarsa mendatang mulai menjadi tidak jelas. Hal ini disebabkan oleh ketidak-

mempertahankan stabilitas dapat dipikul bersama-sama lebih memadai. Pandangan demikian diajukan oleh Peter Polomka, "East Asian Security in a Changing World: Japan's Search for a 'Third Way'," *Korean Journal of Defense Analysis* IV, no. 2 (Winter 1992).

³⁵Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesia Perspective," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1990): 161.

³⁶Mengenai keterlibatan lembaga studi, baca ASEAN ISIS, *A Time for Initiative. Proposal for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit*, 1991.

³⁷Jusuf Wanandi, "The Trend Toward Military Built-Up and Arms Proliferation in the Asia Pacific Region." Makalah disampaikan pada *Sixth International Security Forum*, Tokyo, 24-25 Februari 1993.

³²Rosecrance, "Regionalism and the Post-Cold War Era."

³³"Konferensi Keamanan Regional di Tokyo," *Kompas*, 25 Februari 1992.

³⁴Salah satu aspek penting dalam membangun orde demikian ini adalah transformasi sistem keamanan yang terpusat pada AS ke dalam struktur keamanan kolektif regional di mana beban dan tanggung jawab untuk

pastian mengenai evolusi masalah keamanan dan karena kekhawatiran teman dan sekutu AS akan perubahan-perubahan yang cepat yang mungkin dilakukan oleh AS.³⁸ Presiden AS Bill Clinton mencoba menghilangkan keraguan negara-negara Asia Tenggara dengan menyatakan bahwa AS tetap akan mempertahankan komitmen keamanannya di Asia Pasifik.

Peran Negara-negara Besar

Setelah Perang Dingin dan struktur bipolar dari sistem internasional pasca perang berakhir, ada alasan untuk mengatakan bahwa masalah keamanan sekarang ini telah berkembang menjadi isu yang tergolong dalam *high politics*.³⁹ Di Asia Tenggara isu keamanan regional sampai saat ini tetap menjadi topik yang terus dibicarakan.⁴⁰ Peran

³⁸William J. Crowe Jr. dan Alan D. Romberg, "Rethinking Security in the Pacific," *Foreign Affairs* 70, no. 2, 1991: 126.

³⁹Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), 14.

⁴⁰Sejak tahun 1986 beberapa pemerintah telah mengeluarkan usul-usul konkret mengenai proses, institusi dan struktur baru untuk membicarakan masalah-masalah keamanan. Mungkin perkembangan yang paling penting pada tingkat formal adalah dimasukkannya isu keamanan dalam ASEAN PMC dan keterlibatan Cina dan Rusia dalam proses tersebut. Lebih lanjut baca Paul Evans, "Emerging Patterns in Asia Pacific Security: The Search for a Regional Framework," dalam Jawhar Hassan dan Rohanna Mahmood, eds., *Toward a New Pacific Order: Proceedings of the Fifth Asia-Pacific Roundtable* (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1991), 55-61; Paul Evans, "Next Steps in the Asia Pacific Security Dialogue Forum." Makalah diajukan pada *Public Seminar on ASEAN in Changing World*, Institute for Strategic and Development Studies, Manila, Januari 13-15. Baca juga Gary Klinworth, "Asia Pacific: More Security, Less Uncertainty, New Opportunities," *Pacific Review* 5, no. 3 (1992).

negara-negara besar tidak dapat diabaikan dalam mengelola keamanan regional. Demikianpun, ASEAN ditantang untuk merumuskan konsep keamanan regional yang dapat memberikan jaminan jangka panjang bagi stabilitas dan keamanan regional. Di bawah ini akan kita lihat respon ASEAN terhadap isu keamanan regional. Tetapi sebelum itu akan kita kaji seberapa penting peran dan kehadiran negara besar dalam pengelolaan masalah keamanan regional dan upaya ASEAN dalam mengatasi masalah keamanan.

Amerika Serikat. Setelah Uni Soviet bubar, AS dianggap sebagai satu-satunya negara yang memiliki kekuatan, jangkauan dan pengaruh global baik dalam bidang ekonomi, politik maupun militer. Meskipun kebijaksanaan AS tidak lagi didasarkan atas ancaman dan persaingannya dengan US, AS tetap memiliki strategi dan kepentingan yang harus dipertahankan di Asia Pasifik.⁴¹ Kepentingan itu antara lain mencegah dikuasainya kawasan Pasifik oleh negara atau kelompok negara, memperoleh akses ekonomi dan politik dan menjaga keamanan sekutu dan teman-teman AS di kawasan. Atas dasar ini AS tidak bisa mengabaikan setiap perkembangan yang menyangkut stabilitas dan keamanan kawasan, dan ini pula yang menjadi alasan mengapa AS tetap perlu melibatkan diri dalam pengelolaan masalah keamanan.

Dari perspektif negara besar, apalagi yang mempunyai kepentingan besar terhadap kawasan Pasifik, seperti AS, tanggung jawab terhadap stabilitas dan keamanan ka-

⁴¹Mengenai strategi dan kepentingan AS di kawasan Asia Pasifik, baca Fred Charles Ikle, "US Strategy in the Asia Pacific Region: Continuity or Sudden Change?" Makalah disampaikan pada *The Sixth International Security Forum*, Tokyo, 24-25 Februari 1993.

wasan tidak sepenuhnya diserahkan kepada negara-negara di kawasan tersebut.⁴² Meskipun AS telah merencanakan untuk mengurangi kehadiran militernya di kawasan Pasifik secara bertahap,⁴³ hal itu tidak berarti bahwa AS akan mengabaikan faktor keamanan dalam kebijaksanaannya di kawasan Pasifik. Pernyataan Bush di Singapura tahun 1992 dan pernyataan James Lilley (Asisten Menteri Pertahanan AS) bahwa *we are not going back to the old days*⁴⁴ memperkuat komitmen AS untuk tetap memperhatikan dan berada di kawasan Pasifik. Hal yang sama juga ditegaskan oleh Presiden Bill Clinton.⁴⁵

Di beberapa negara Asia muncul asumsi bahwa sistem keamanan regional akan didasarkan atas jaminan dan kehadiran kekuatan militer AS, terutama kekuatan lautnya, di Pasifik. Tetapi ada suatu asumsi yang cukup penting yaitu bahwa meskipun arah kekuatan penangkalan AS secara tradisional diarahkan pada US dan sekutu-sekutunya, negara-negara anggota ASEAN dan Korea melihat AS sebagai penjamin terhadap ke-

ungkinan meningkatnya peranan militer yang independen dari kekuatan regional lainnya, terutama Jepang.

Asumsi demikian dapat diartikan sebagai keinginan mereka untuk melihat penggelaran kekuatan AS yang lebih aktif di Pasifik. Tetapi karena sejak berakhirnya Perang Dingin muncul seruan untuk menciptakan rezim pengawasan persenjataan (di Pasifik), maka masalah yang dihadapi AS (dan juga negara-negara lain di Pasifik) adalah sejauh mana rezim demikian merongrong peran AS yang didasarkan atas penggelaran ke depan.

Di Eropa, misalnya, cakupan seruan demikian hanya terbatas pada persenjataan ofensif dan strategis dan hal ini akan menguntungkan negara-negara yang takut akan suatu agresi. Logika yang sama mungkin tidak hanya berlaku bagi pengawasan persenjataan yang lebih luas, tetapi juga bagi gagasan zone bebas senjata nuklir seperti di Asia Tenggara. Ini berarti bahwa bila seruan demikian diterima, hal itu mungkin akan menimbulkan konsekuensi tertentu terhadap peran AS di kawasan Pasifik. Pandangan AS diajukan oleh Laksamana Charles Larson, pada waktu itu Wakil Kepala *Naval Operation* AS, yaitu bahwa persetujuan pengawasan persenjataan yang membatasi kapabilitas dan ruang gerak kekuatan laut akan melemahkan posture penangkal Barat.⁴⁶

Jadi, pengawasan persenjataan di Asia Pasifik tampaknya harus dikaitkan dengan upaya yang lebih luas dalam mencari jaminan keamanan yang lebih efektif. Dalam kondisi demikian, dalam upaya untuk menciptakan sistem keamanan Asia Pasifik negara-

⁴²*National Security Strategy of the United States*, the White House, August 1991.

⁴³Menurut Laporan Pentagon tanggal 19 April 1991 yang berjudul *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, pada tahap I (1-3 tahun) AS akan mengurangi 135.000 pasukan yang digelar di Asia sampai 14.000-15.000 personil (termasuk 5.000 dari Korea Selatan dan 7.000 dari Jepang dan Filipina). Pada tahap II (3-5 tahun), akan dilakukan pengurangan yang lebih besar pada perangkat perang untuk menjamin bahwa lawan-lawan AS tidak menafsirkan maksud dan kapabilitas penangkal AS. Pada tahap III (5-10 tahun), AS akan melanjutkan pengurangan-pengurangan tahap kedua sesuai dengan situasi yang ada.

⁴⁴Transcript *Worldnet Dialogue with James R. Lilley*, 27 Maret 1992.

⁴⁵Ikle, "US Strategy in the Asia Pacific Region."

⁴⁶Dikutip oleh Andrew Mack, *Arms Control in the Pacific: The Naval Dimension* (Canberra: Working Paper no. 88, 1990).

negara Pasifik akan dihadapkan pada masalah pilihan, yaitu apakah keamanan mereka akan lebih terganggu oleh perimbangan kekuatan regional, atau apakah konflik skala kecil harus mendapat prioritas dalam kebijaksanaan keamanan mereka.

Dari sudut pertimbangan keamanan, kawasan Asia Pasifik dipandang sebagai sistem yang terintegrasi hanya dalam kaitannya dengan peran keamanan AS, khususnya dalam krisis manajemen. Dengan perkataan lain, satu-satunya komponen keamanan kawasan adalah kehadiran kekuatan laut AS, dan sampai saat ini tampaknya tidak ada kekuatan alternatif yang dapat menggantikan peran AS dalam bidang itu.

Jadi, meskipun kehadiran AS di kawasan Pasifik tidak lagi untuk menghadapi kekuatan US, AS tetap akan menjalankan *policy of engagement* guna mendukung stabilitas dan keamanan yang merupakan syarat bagi kemajuan ekonomi dan politik kawasan.⁴⁷ Dengan menjamin kebebasan di laut melalui kekuatan laut dan udara dan memperlihatkan kapabilitasnya sebagai *counterweight* kekuatan regional lainnya,⁴⁸ kehadiran AS akan tetap diterima oleh negara-negara di kawasan.

Analisis di atas menunjukkan bahwa AS tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan masalah keamanan. Kehadiran dan peran

keamanan AS masih dibutuhkan untuk menjamin perimbangan regional. Jadi, apapun bentuk pengaturan keamanan di Asia Pasifik, pengaturan itu harus mengakomodasikan peran AS. Kontribusi AS dalam keamanan regional akan tampak tidak hanya dalam bentuk penggelaran kekuatan ke depan, tetapi juga dalam kerja samanya dengan negara-negara di kawasan yang menganggap AS sebagai kunci stabilitas dan keamanan kawasan.

Rusia. Uni Soviet telah sejak lama menjalin hubungan keamanan dan strategis dengan kawasan Asia Pasifik. Atas dasar ini, Rusia akan tetap mempertahankan aksesnya ke kawasan meskipun mungkin harus menggunakan sarana ekonomi. Terlepas apakah Rusia dengan ini masih memiliki status *superpower*, faktor Rusia tetap merupakan faktor yang cukup relevan bagi stabilitas kawasan di masa mendatang. Selanjutnya, walaupun postur militernya dewasa ini bersifat defensif⁴⁹ dan jumlah perseniataannya telah dikurangi secara tajam, Rusia baru (*the new Russia*) masih tetap merupakan kekuatan militer yang besar. Apa yang masih merupakan sisa-sisa kejayaan militer bekas Soviet adalah kekuatan lautnya di Pasifik.⁵⁰

Meskipun terjadi perubahan mendasar di US beberapa tahun yang lalu, Rusia akan tetap mempertahankan perhatian dan keterlibatannya di kawasan Pasifik atas dasar kepentingannya yang diartikulasikan di Vladivostok tahun 1986 dan di Krasnoyarsk tahun 1987. Kepentingan itu antara lain mengembangkan hubungan baik dengan selu-

⁴⁷Ada yang mengusulkan agar sekutu-sekutu AS di kawasan, seperti Jepang, Australia dan Korea Selatan, mempengaruhi Washington agar AS tetap melibatkan diri secara militer di kawasan Asia Pasifik, antara lain untuk mengekang ekspansi militer Jepang. Lebih lanjut baca Paul Dibb, "The Trend Towards Military Build-Up and Arms Proliferation in the Asia Pacific Region." Makalah disampaikan pada *The Sixth International Security Forum*, Tokyo, 24-25 Februari 1993.

⁴⁸*National Security Strategy of the United States*, 18.

⁴⁹Wanandi, "The Trend Toward Military Build-Up."

⁵⁰Gennady Chufrin, "Towards New Pacific Doctrine of Russia." Makalah disampaikan pada ceramahnya di CSIS tanggal 23 April 1992.

ruh negara Asia Pasifik baik secara bilateral maupun multilateral; mengintegrasikan Soviet ke dalam interaksi ekonomi Asia Pasifik;⁵¹ dan menjamin keamanan Soviet melalui pengurangan kebijaksanaan militer.⁵²

Meskipun kepentingan di atas ditegaskan pada masa kepemimpinan Gorbachev, Rusia dewasa ini kelihatannya akan tetap melanjutkan komitmen di atas. Sekarang ini belum dapat diketahui secara pasti apakah Rusia akan tetap menyelenggarakan pertemuan para Menteri Luar Negeri Pan Asia tahun 1993 untuk membahas masalah keamanan seperti diusulkan oleh Menteri Luar Negeri Soviet Shevardnadze di Vladivostok tahun 1990 yang lalu. Bila pertemuan demikian jadi diadakan, pertemuan ini menunjukkan bahwa masalah keamanan masih tetap menjadi perhatian Rusia, meskipun perhatian itu tidak sebesar seperti pada masa sebelum Soviet bubar. Dalam konteks ini ada usul agar Rusia tidak meninggalkan upaya menciptakan mekanisme regional yang multilateral dalam mempertahankan perdamaian dan keamanan di Asia Pasifik.⁵³

Oleh karena dewasa ini masalah ekonomi telah menjadi titik perhatian utama dalam hubungan internasional global, maka Rusia di kawasan Pasifik tidak mempunyai alasan lagi untuk melakukan manuver politik ataupun militer.⁵⁴ Orientasi politik Rusia di Pa-

sifik tampaknya lebih diarahkan pada upaya mengembangkan kerja sama dan hubungan ekonomi dengan negara-negara di kawasan. Dilihat dari perspektif ini kemungkinan keterlibatan Rusia dalam forum dialog di Pasifik hanya terbatas untuk menjaga aksesnya ke Pasifik dan sebagai refleksi dukungannya kepada negara-negara di kawasan dalam mempertahankan keamanan kawasan.

Bila analisis demikian benar, maka tidak banyak yang dapat ditawarkan oleh Rusia dalam masalah pengaturan keamanan di Pasifik, khususnya Asia Tenggara. Mungkin di kawasan Asia Timur, peran Rusia akan lebih nyata karena besarnya kepentingan keamanan AS, Rusia dan Jepang di kawasan tersebut.⁵⁵ Oleh sebab itu bisa dimengerti bila pada bulan April tahun 1991, Gorbachev mengusulkan suatu forum lima negara (AS, US, Cina, Jepang dan India) untuk membahas masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik. Terlepas dari kemungkinan kecilnya peran US dalam masalah keamanan Pasifik, US tetap dianggap sebagai kekuatan global⁵⁶ dan isu strategis bagi AS di kawasan Pasifik.⁵⁷

Cina. Setelah konfrontasi politik dan ideologi AS-US berakhir, Cina tidak hanya akan menghadapi tantangan tetapi juga peluang baru di Pasifik.⁵⁸ Setelah US tidak lagi dipandang sebagai kekuatan yang "berbahaya" di Pasifik, peran Cina dalam masalah keamanan akan semakin disorot oleh nega-

⁵¹Kepentingan utama Rusia di kawasan Asia Pasifik adalah mendapatkan akses ke ekonomi-ekonomi Asia Timur. Akses ini penting bagi pembangunan infrastruktur ekonomi di Siberia yang terbelakang. Dibb, "The Trend Toward Military Build-Up": 7.

⁵²Gennady Chufrin, "The USSR and Asia Pacific in 1990," *Asian Survey* XXXI, no. 1 (Januari 1991).

⁵³Chufrin, "Towards New Pacific Doctrine."

⁵⁴Rusia malahan tidak lagi dianggap sebagai kekuatan besar dalam masalah-masalah Asia Pasifik. Dibb, "The Trend Toward Military Build-Up": 6.

⁵⁵Alexei V. Zagorsky, "Confidence Building Measures: An Alternative for Asia Pacific Security?," *Pacific Review* 4, no. 4, 1991: 355.

⁵⁶Chufrin, "Towards New Pacific Doctrine."

⁵⁷Crowe dan Romberg, "Rethinking Security": 124.

⁵⁸Pembahasan mengenai hal ini antara lain lihat Rizal Sukma, *Peranan Strategis RRC dan Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara* (Jakarta: CSIS, 1991).

ra-negara di kawasan. Hal ini dikaitkan dengan pengaruh Cina yang telah sejak lama ada di kawasan dan kemungkinan Cina mengisi kekosongan kekuatan. Ada dugaan bahwa Cina akan menjadi negara hegemon baru di kawasan Asia Pasifik setelah Soviet bubar dan AS mengurangi kehadiran militernya di kawasan.⁵⁹ Tetapi agar tercipta perdamaian dan stabilitas regional, partisipasi Cina dalam struktur regional sangat diperlukan. Partisipasinya ini juga akan menyumbang pada pembangunan yang stabil di dalam negeri Cina termasuk alih kepemimpinan.⁶⁰

Negara-negara di kawasan Pasifik sempat dikejutkan oleh pernyataan pemimpin Cina bahwa Cina akan bersikap sebagai sebuah negara adikuasa.⁶¹ Cina memang memiliki potensi untuk berkembang menjadi negara hegemon, tetapi peluangnya untuk mencapai status itu sangat kecil. Asumsi mengenai hegemoni Cina lebih terasa sebagai "mitos" daripada "realita".⁶² Terlepas dari persoalan apakah Cina mampu atau tidak menjadi hegemon di Asia, faktor Cina tidak dapat diabaikan dalam setiap diskusi mengenai masalah keamanan Pasifik. Apalagi Cina selalu menegaskan arti penting peran-

annya di kawasan Asia Tenggara.

Walaupun bubarnya Soviet menimbulkan kekhawatiran-kekhawatiran tertentu di pihak Cina,⁶³ perubahan politik pasca kudeta di Soviet memberikan prospek yang lebih jelas mengenai pengaturan regional yang lebih berorientasi pada pertahanan. Dalam konteks ini kontribusi Cina pada stabilitas regional sebagian besar akan tergantung pada cara Cina mengembangkan postur kekuatan militernya.⁶⁴ Dalam hubungan ini, isu kritis dalam keamanan Asia yang telah menimbulkan kekhawatiran negara-negara regional adalah kemungkinan Cina melampaui perimeter pertahanan pantainya. Beberapa pengamat memperkirakan bahwa pada pertengahan 1990-an, Cina akan memiliki kemampuan laut besar yang antara lain akan didukung oleh pesawat pembom jarak jauh. Prospek demikian tampaknya harus dilihat dalam konteks tindakan-tindakan angkatan laut Cina di Laut Cina Selatan.

Masalah keamanan di kawasan Asia Pasifik memang harus dilihat dalam konteks hubungan keamanan negara besar yang satu dengan negara besar lainnya. Peran Cina tidak dapat dipisahkan dari hubungan Cina-Jepang, Jepang-AS atau hubungan AS-Cina. Hubungan demikian sangat mempengaruhi posisi Cina, apalagi jika hubungan AS-Jepang-Rusia misalnya sampai mengancam kepentingan dan kehadiran Cina di kawasan. Sebagai salah satu kekuatan Asia, peran dan kehadiran Cina tidak dapat diabaikan dari percaturan dan dinamika politik Asia Pasifik. Ini berarti bahwa negara-negara regional termasuk ASEAN tetap perlu melibatkan Cina dalam setiap diskusi

⁵⁹Geoffrey Kemp, "Regional Security, Arms Control, and the End of the Cold War," *Washington Quarterly* 13, no. 4 (Autumn 1990): 35. Lihat juga Simon, "The Regionalization of Defense": 120-121.

⁶⁰Jusuf Wanandi, "Political and Security Development in the Asia Pacific Region." Makalah disampaikan pada *Public Seminar on ASEAN in a Changing World*. Institute of Strategic and Development Studies, Manila, Januari 13-15, 1993.

⁶¹*Kompas*, 30 Juli 1992.

⁶²Ulasan lebih lanjut mengenai kecilnya peluang Cina menjadi hegemon baru lihat Rizal Sukma, "RRC dan Isyu Negara Hegemoni di Asia," *Kompas*, 8 Agustus 1992.

⁶³Dibb, "The Trend Toward Military Build-Up": 5.

⁶⁴Geoffrey Wiseman, "Common Security in the Asia Pacific Region," *Pacific Review* 5, no. 1, 1992: 53.

mengenai masalah keamanan. Bagaimanapun juga kepentingan Cina untuk tetap hadir di kawasan Pasifik harus dimanfaatkan untuk menjaga stabilitas kawasan. Dalam konteks ini Cina dapat diikutsertakan dalam struktur regional sehingga ia akan merasa terjalin dengan kepentingan regional, dan bukan sekedar kepentingan nasionalnya yang sempit.

Jepang. Sejalan dengan perubahan dalam tingkat global, Jepang dituntut untuk memainkan peran yang lebih besar dalam masalah-masalah kawasan. Benih konflik regional masih dianggap ada dan oleh sebab itu bagi Jepang pasca Perang Dingin belum menjamin stabilitas regional maupun global. Evaluasi Jepang mengenai ancaman regional dapat dilihat dari beberapa dimensi, yaitu: (1) apakah Rusia akan menerapkan pemikiran baru terhadap diplomasinya di Asia Timur; (2) sejauh mana perubahan kepemimpinan di Korea Utara menjamin stabilitas kawasan dan apakah Korea Utara nantinya akan lebih terbuka; (3) sejauh mana perubahan politik di Cina pasca Deng mempengaruhi arah kebijaksanaan luar negeri Cina di Pasifik; dan (4) sejauh mana AS akan mempertahankan komitmen keamanannya di Asia Pasifik.⁶⁵

Evaluasi Jepang demikian ini mencerminkan bahwa masalah keamanan regional tidak bisa dipisahkan dari kebijaksanaan Jepang di Pasifik. Dalam arti faktor keamanan dan stabilitas sampai tingkat tertentu akan menentukan arah kebijaksanaan dan peran Jepang di Pasifik. Setelah Perang Dingin berakhir, peran Jepang memang di-

sorot secara tajam. Ada yang menghendaki agar Jepang memainkan peran politik dan keamanan yang lebih besar.

Tetapi ada dua alasan mengapa peran Jepang dalam bidang tersebut diragukan. Pertama, perilaku Jepang pada masa Perang Dunia II. Berbeda dengan Jerman, Jepang belum menyatakan secara terbuka kesalahan yang dilakukannya selama Perang Dunia II. Kedua, kehadiran dan pengaruh ekonomi Jepang yang semakin besar di Pasifik akan menimbulkan kekhawatiran bahwa peran keamanan Jepang yang lebih besar malah akan menimbulkan ketidakstabilan karena hal itu akan membatasi pilihan negara-negara lainnya di kawasan.⁶⁶

Yang jelas, tidak ada negara-negara Asia yang bersedia melihat Jepang kembali ke postur militer seperti pada masa Perang Dunia II. Kebijaksanaan keamanan Jepang di Pasifik hendaknya dilaksanakan dalam kerangka aliansinya dengan AS. Aliansi Jepang-AS merupakan faktor penting bagi stabilitas dan keamanan, karena hal itu tidak hanya memberikan keamanan kepada Jepang tetapi juga negara-negara lainnya di kawasan. Oleh sebab itu, ASEAN melihat aliansi Jepang-AS sebagai suatu yang penting untuk menjamin agar Jepang tidak berjalan sendiri dalam masalah pertahanan. Untuk mempertahankan aliansi itu, Jepang dituntut untuk memainkan peran berbagi beban secara lebih besar. Diterimanya *Peace Keeping Operation Bill* (PKO) oleh Jepang harus dilihat dalam kerangka berbagi beban ini dan sebagai upaya untuk menarik Jepang ke dalam kegiatan keamanan kolektif di bawah PBB. Menarik Jepang dalam kegiatan

⁶⁵Zagorsky, "Confidence Building Measures": 348. Lihat juga Peter Polomka, "East Asian Security in a Changing World: Japan's Search for a 'Third Way'," *Korean Journal of Defense Analysis* IV, no. 2 (Winter 1992) 72-73.

⁶⁶Ini merupakan pandangan Indonesia dan ASEAN mengenai peran keamanan Jepang. Lihat Jusuf Wanandi, "The PKO Bill and Japan's Security Role" (1992). Makalah yang tidak diterbitkan.

demikian ini lebih baik daripada membiarkan Jepang berjalan sendiri.

Tetapi dengan hapusnya *common enemy* Jepang dan AS, yaitu US, penyesuaian dalam hubungan aliansi Jepang-AS kelihatannya perlu dilakukan, terutama karena AS harus memberi perhatian yang lebih besar pada masalah-masalah dalam negerinya dan meningkatnya Jepang sebagai kekuatan ekonomi yang pada dirinya terkandung tanggung jawab dan kekuatan yang lebih besar dalam bidang keamanan dan politik. Ini berarti struktur regional yang multilateral di Asia Pasifik dibutuhkan untuk melengkapi aliansi Jepang-AS.

Tanggapan ASEAN

Seperti halnya organisasi di kawasan-kawasan lainnya, ASEAN di Asia Tenggara tidak dapat menghindari perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Tanggapan konstruktif ASEAN terhadap perubahan dalam lingkungan global dan regional dapat mengambil beberapa bentuk. Tetapi bentuk tanggapan yang diambil ini hanya akan muncul setelah melalui proses pemilihan dan pengkajian yang cukup lama atas beberapa opsi kebijaksanaan. Opsi kebijaksanaan itu misalnya: (1) pembentukan tata regional Asia Tenggara; (2) pengaturan keamanan regional; dan (3) meningkatkan kerja sama ASEAN.⁶⁷

Sejak Perang Dingin berakhir, ASEAN disibukkan oleh persoalan bagaimana me-

ngatasi masalah keamanan kawasan. Hal ini terutama disebabkan oleh ketidakpastian yang meliputi era pasca Perang Dingin. Dalam konteks ini muncul beberapa gagasan mengenai dialog keamanan regional yang berasal dari negara-negara non-Asia.⁶⁸ Dialog yang diusulkan ini tidak hanya melibatkan negara-negara di kawasan tetapi juga negara di luar kawasan.⁶⁹

Usul mengenai keamanan di Pasifik ini sedikit membawa "warna Asia" ketika Menteri Luar Negeri Jepang Taro Nakayama, pada pertemuan ASEAN-PMC tahun 1991, mengusulkan agar ASEAN PMC berfungsi sebagai forum untuk membahas masalah-masalah keamanan kawasan. Bagi para pengambil keputusan Jepang, forum PMC ini cukup memadai karena hal itu menjamin bahwa Cina dan Rusia (dua negara yang memiliki sengketa teritorial dengan Jepang) tidak akan disertakan dalam diskusi mengenai masalah keamanan.⁷⁰ Tetapi inisiatif Jepang ini ditolak oleh ASEAN karena khawatir bahwa forum tersebut digunakan sebagai forum untuk membicarakan masalah investasi dan perdagangan di subkawasan Pasifik. Meskipun demikian, hal itu merupakan pertanda keinginan Tokyo un-

⁶⁸Negara-negara non-Asia tersebut adalah Australia, Kanada dan Uni Soviet. Bilveer Singh, "Confidence Building Security Measures in Southeast Asia," *Strategi* 1, no. 1 (Februari 1992): 30.

⁶⁹Mengenai gagasan demikian lihat antara lain Bantarto Bando, "Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN IV: Kontribusi Lembaga Studi Strategi dan Internasional," *Analisis CSIS*, November-Desember 1991: 528-529; Evans, "Confidence Building and Conflict Reduction".

⁷⁰Rusia dan Cina telah menjadi mitra dialog ASEAN sejak tahun 1991, tetapi mereka tidak menjadi anggota dari PMC. Lihat Trevor Findlay, "The Asia/Pacific Security Forum Takes Off - Sort Of," *Pacific Research* 4, no. 3 (Agustus 1991).

⁶⁷Opsi kebijaksanaan demikian ini pernah diusulkan oleh ASEAN ISIS dalam pertemuan mereka di Bangkok tahun 1990. Lihat *Superpower Military Presence and the Security of Southeast Asia. Problems, Prospect and Policy Recommendation*. Chairman's Report of the 1991 ASEAN ISIS Meeting, 1990.

tuk memainkan peranan politik dan diplomatik yang konstruktif sesuai dengan kekuatan ekonominya.⁷¹

Usul-usul yang diajukan oleh negara-negara non-Asia tersebut jelas menyentuh kepentingan keamanan negara-negara Asia Tenggara dan oleh sebab itu hal itu tidak dapat diabaikan oleh negara-negara di kawasan. ASEAN menanggapi usul tersebut dengan hati-hati. Ini menunjukkan bahwa ASEAN masih harus merumuskan secara bersama atau mencapai konsensus mengenai konsep keamanan regional dan forum dialog. Sebenarnya sikap demikian ini juga memberikan kesan bahwa ASEAN telah menganggap dirinya sebagai wujud perjanjian antara negara-negara Asia Tenggara untuk mengurangi atau menghilangkan saling curiga, sehingga tidak diperlukan mekanisme lain yang dapat merongrong eksistensi ASEAN.

Dalam pertemuan *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) di Manila tahun 1992, masalah keamanan untuk pertama kali dicanumkan dalam agenda pertemuan tersebut. Pada pembukaan AMM tersebut para Menlu ASEAN mengatakan bahwa: (1) ASEAN perlu meningkatkan dialog internal dan eksternal dalam masalah politik dan keamanan untuk menciptakan keamanan yang komprehensif di Asia Pasifik; (2) perlunya membicarakan secara formal masalah pengaturan keamanan; dan (3) mencari penyelesaian damai terhadap konflik di Laut Cina Selatan.⁷² ASEAN bahkan mengadakan pertemuan tingkat tinggi di Singapura tahun ini

untuk membicarakan masalah keamanan regional.⁷³

Dicantulkannya masalah keamanan untuk pertamakali dalam agenda AMM merupakan pengakuan ASEAN bahwa faktor keamanan menentukan stabilitas dan masa depan kawasan. Masalah yang dihadapi ASEAN sekarang ini adalah bagaimana menciptakan pengaturan keamanan regional yang dalam jangka panjang memberi jaminan akan stabilitas dan keamanan kawasan. Berbagai usul mengenai pengaturan keamanan dilontarkan, antara lain kerja sama pertahanan trilateral antara Indonesia-Malaysia dan Singapura (*Malacca Strait Defense Pact*).⁷⁴ Tetapi pengaturan trilateral ini dapat menjadi *counterproductive* bagi keamanan ASEAN untuk jangka panjang, terutama karena ketiga negara ini memiliki beban emosional yang tidak hanya dapat mengganggu hubungan antara mereka tetapi juga dapat mempengaruhi stabilitas dan keamanan kawasan Asia Tenggara.

Sekarang ini, dalam masalah keamanan, ASEAN masih berada pada tahap mencari bentuk pengaturan keamanan yang cocok untuk kawasan melalui berbagai forum dialog. Ada usul agar ASEAN menggunakan ASEAN-PMC sebagai forum dialog politik dan keamanan.⁷⁵ Tetapi Menteri Luar Negeri Filipina, Manglapus, dalam penutup-

⁷¹"Japan Proposes ASEAN Security Forum: US Eyes Broader Asian Ties," *Japan Times*, 24 Juli 1991: "Japan Takes Up Politics," *Japan Times*, 26 Agustus 1991.

⁷²*Kompas*, 22 Juli 1992.

⁷³"Australia Bersedia Ikut Pertemuan ASEAN Bahas Keamanan Regional," *Suara Karya*, 20 Februari 1993.

⁷⁴Mochtar Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1991).

⁷⁵Jusuf Wanandi, "Looming Challenge for ASEAN," *Far Eastern Economic Review*, 23 Januari 1992.

an AMM tahun 1992, mengusulkan agar mengkaji ulang proses dialog keamanan regional yang selama ini ditempuh oleh ASEAN.

Kenyataan menunjukkan bahwa ASEAN masih dan akan terus berada dalam proses mencari model pengaturan keamanan yang cocok untuk kawasan.⁷⁶ Hal ini kelihatannya karena ASEAN lebih mengutamakan proses daripada struktur kerja sama dan, lebih penting lagi, dalam ASEAN sendiri masih terdapat sikap yang berbeda dalam memandang masalah keamanan pasca Perang Dingin ini.⁷⁷ Yang perlu dilakukan oleh ASEAN sekarang ini, sekurangnya untuk tahap awal, adalah memperkuat kerja sama pertahanan bilateral dan multilateral yang sudah ada sehingga hubungan pertahanan yang sudah dirintis dapat suatu waktu ditransformasikan ke dalam suatu mekanisme koordinasi pertahanan yang lebih formal dan bersifat multilateral.

Rekomendasi untuk ASEAN

Dilihat dari perspektif di atas, kerja sama pertahanan multilateral ASEAN tidak dianggap sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau ketinggalan zaman. Mungkin yang dianggap tidak relevan sekarang ini adalah

kerja sama pertahanan atau pakta militer yang dikendalikan oleh negara-negara besar dan diarahkan pada negara-negara yang dianggap musuh. Jika kerja sama pertahanan ASEAN dimungkinkan, maka kerja sama itu akan bersifat defensif dan tidak diarahkan kepada negara tertentu. Mungkin tema yang berlaku di sini adalah kerja sama pertahanan untuk mencapai ketahanan regional Asia Tenggara.

Analisis di atas menunjukkan bahwa sesungguhnya ASEAN telah memiliki dasar untuk mengembangkan pengaturan keamanan dan kerja sama pertahanan yang lebih komprehensif. Tetapi ada yang berpendapat bahwa pendekatan multilateral atau trilateral dalam kerja sama keamanan dan pertahanan secara politik dianggap sensitif dan bahkan tidak relevan, karena kepentingan politik cenderung mendikte kerja sama dalam bidang-bidang tersebut.⁷⁸ Munculnya pandangan demikian dikaitkan dengan kenyataan bahwa ASEAN sejauh ini tidak memiliki *collective believe* bahwa pengaturan multilateral akan memberi manfaat kepada anggota-anggotanya.

Berakhirnya Perang Dingin memang telah mengubah tatanan politik Asia Tenggara dan sekaligus memberi peluang yang lebih besar kepada negara-negara di kawasan untuk melakukan kerja sama yang lebih erat guna menghadapi tantangan-tantangan baru. Dalam konteks ini dan atas dasar kerja sama pertahanan yang telah ada, ASEAN dapat memprakarsai suatu mekanisme kerja sama pertahanan yang lebih formal dan terorganisir dan mencakup negara-negara Asia Tenggara, yaitu Pengaturan Kerja Sama

⁷⁶Selain ASEAN-PMC ada usul lain mengenai forum dialog keamanan, yaitu CSCA (*Conference on Security and Cooperation in Asia*) diusulkan oleh Australia; NPCSD (*North Pacific Cooperative Security Dialogue*) diusulkan oleh Kanada; *Pan Asian Foreign Minister Meeting*, diusulkan oleh Soviet. Baca lebih lanjut Evans, "Confidence Building and Conflict Reduction."

⁷⁷*Kompas*, 27 Juli 1992. Lihat juga Singh, "Confidence Building Security Measures": 30; Wiseman, "Common Security": 47.

⁷⁸Gen Tan Sri Hashim Mohd Ali, "Prospect for Defense and Security Cooperation in ASEAN," *Strategi* 1, no. 1, Februari 1992: 8.

Pertahanan Asia Tenggara (*Southeast Asia Defense Cooperation Arrangement - SEADCA*).⁷⁹ SEADCA ini tidak dimaksudkan untuk mengganti pengaturan-pengaturan yang telah ada, tetapi malahan untuk memperkuat dan melengkapi pengaturan yang dibuat oleh beberapa negara di kawasan dengan kekuatan luar. Bila pembentukan SEADCA ini didasari oleh kemauan politik dan tujuan yang sama (*common objective*), maka SEADCA ini tidak hanya akan bermanfaat bagi negara-negara di kawasan, tetapi juga dapat menjaga kesinambungan kerja sama dan interaksi antara mereka.

Pengaturan demikian tidak perlu diartikan sebagai aliansi atau pakta militer Asia Tenggara, tetapi sebagai suatu mekanisme kerja sama untuk mencapai tujuan sebagai berikut: (1) meningkatkan keamanan para anggotanya; (2) meningkatkan keamanan ASEAN; (3) meningkatkan penggunaan sumber daya, keahlian dan teknologi; (4) mengurangi konflik di antara anggota; dan (5) mempercepat terciptanya *confidence building security measures* (CBSM) di Asia Tenggara.⁸⁰

Dalam era pasca Perang Dingin ini ASEAN, bila ingin dilihat sebagai organisasi yang *viable*, dituntut untuk lebih kreatif dalam menghadapi perkembangan kawasan. SEADCA adalah salah satu pilihan yang mungkin dapat diambil oleh ASEAN untuk menghadapi tantangan-tantangan baru di kawasan. Sekurang-kurangnya SEADCA

dapat berfungsi mengatasi masalah yang ditimbulkan oleh kekosongan kekuatan,⁸¹ dan ini mungkin jawaban sementara terhadap pertanyaan yang pernah diajukan oleh seorang pengamat, yaitu apa yang seharusnya dilakukan oleh ASEAN untuk mengisi kekosongan yang akan terjadi.⁸²

Kerja sama regional (*regional cooperation*) dalam bidang ekonomi dan politik dan keamanan telah menjadi tema utama yang berkembang di kawasan Asia Tenggara dan kawasan-kawasan lainnya, dan ketidakpastian tampaknya menjadi penggerak utama di balik berbagai kerja sama regional tersebut. Salah satu karakteristik yang cukup menarik dari apa yang dikenal dengan "regionalisme baru",⁸³ dalam bidang keamanan dan politik adalah dimasukkannya sumber ketidakpastian dalam pengaturan regional. Kecenderungan demikian sangat terlihat di kawasan Asia Tenggara. Pengaturan regional dalam bidang keamanan-politik di Asia Tenggara tidak hanya bertujuan menghadapi ketidakpastian, tetapi juga memajukan *confidence building measures* di kawasan. Dalam hubungan ini, ada kesepakatan untuk menjadikan ASEAN-PMC sebagai forum dialog po-

⁸¹Bagaimana mengisi kekosongan kekuatan menyusul berakhirnya konfrontasi AS-US di kawasan dan bagaimana menghadapi tekanan-tekanan dari kekuatan non-ASEAN di kawasan adalah salah satu tantangan yang akan dihadapi ASEAN. Lebih lanjut baca Francois Heisbourg, "The New Strategic Environment, Traditional Players and Emerging Regional Powers," *Contemporary Southeast Asia* 14, no. 1, Juni 1992.

⁸²Kusumaatmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation."

⁸³Mengenai *new regionalism* ini lihat lebih lanjut Hadi Soesastro, "ASEAN Economic Cooperation." Makalah disampaikan pada *Asia Pacific Forum: ASEAN Internal and External Cooperation*, Institute for Strategic and Development Studies, Manila, 13-15 Januari 1993.

⁷⁹Istilah demikian digunakan oleh Tan Sri Hashim Mohd Ali dalam membahas kerja sama pertahanan ASEAN. Tetapi dia tidak mengusulkan ide ini sebagai model pengaturan keamanan dan pertahanan. Baca *ibid.*

⁸⁰Mengenai beberapa bentuk CBSM di Asia Tenggara baca lebih lanjut Singh, "Confidence Building Security Measures": 33-34.

litik dan keamanan. Akan tetapi karena Cina, Rusia dan Korea Utara tidak termasuk anggota ASEAN-PMC, maka forum demikian dianggap kurang berarti untuk membicarakan isu keamanan di Asia Timur.⁸⁴

Di bawah adalah beberapa hal yang perlu diperhatikan ASEAN dalam menangani masalah keamanan regional.

Pertama, kerja sama ASEAN dalam bidang keamanan yang semula bersifat *ad hoc* dan reaktif sekarang ini perlu ditata secara lebih teratur dengan cara-cara yang lebih aktif (*pro-active fashion*). *Kedua*, ASEAN harus memainkan peran yang lebih aktif dalam menciptakan ekuilibrium di kawasan Asia Pasifik guna meningkatkan stabilitas dan perdamaian regional. Agar dapat memainkan peran demikian, ASEAN pertama-tama harus membangun kerja sama dalam bidang keamanan, termasuk kerja sama pertahanan, melalui *Confidence Building Measures*. Dalam CBM tersebut perlu dimasukkan kerja sama pada tingkat *general staff* dari masing-masing angkatan bersenjata dan departemen pertahanan negara-negara ASEAN. Kerja sama demikian bertujuan membuat rencana dan kebijaksanaan pertahanan negara-negara anggota ASEAN menjadi lebih transparan. Ini tidak bertentangan dengan keputusan pertemuan tingkat tinggi ASEAN di Singapura yang menyatakan bahwa ASEAN tidak akan membentuk pakta militer. *Ketiga*, kerja sama ASEAN dalam bidang pertahanan tidak hanya diarahkan untuk menciptakan komunitas pertahanan (*defense community*), tetapi juga mampu men-

ciptakan rasa aman di antara anggota ASEAN dan mampu menghadapi masalah keamanan seperti pembajakan, penyelundupan, polusi dan sebagainya. *Keempat*, kerja sama keamanan perlu diperluas dengan melibatkan *defense establishment* dari masing-masing anggota ASEAN guna membicarakan masalah-masalah strategi dan tantangan keamanan yang akan dihadapi oleh ASEAN di kemudian hari. Kerja sama yang diperluas ini harus mampu merumuskan kebijaksanaan ASEAN mengenai tantangan yang dihadapi. Lebih dari itu, persepsi yang sama mengenai tantangan itu merupakan prasyarat bagi kerja sama pertahanan.

Rekomendasi untuk Diplomasi Indonesia

Setelah Perang Dingin berakhir dan sebagai bagian penting dari ASEAN, Indonesia dituntut untuk memainkan peran lebih besar dalam masalah-masalah kawasan. Sebagai suatu kawasan yang dinamis Asia Tenggara kelihatannya akan tetap menjadi fokus politik luar negeri Indonesia dalam dasawarsa 1990-an. Tujuan politik luar negeri Indonesia tetap berkisar pada upaya menciptakan kawasan Asia Tenggara yang stabil, aman dan damai. Tetapi Indonesia juga tidak dapat mengabaikan perkembangan yang terjadi di kawasan-kawasan lain di Asia Pasifik, perkembangan mana sampai batas tertentu mempengaruhi situasi di kawasan Asia Tenggara.

Seperti dikatakan di atas, keamanan telah menjadi isu sentral di kawasan Asia Pasifik, termasuk Asia Tenggara. Ada kesan bahwa sejak berakhirnya konfrontasi politik dan ideologi antara AS dan US, diplomasi

⁸⁴Masashi Nishihara, "Lesson of CSCE and Security in the Asia Pacific Region." Makalah disampaikan pada *The Sixth International Security Forum*, Tokyo, 24-25 Februari 1993.

negara-negara di kawasan dewasa ini lebih difokuskan pada persoalan bagaimana mengatasi masalah keamanan pasca Perang Dingin ini. Faktor kepentingan nasional sampai tingkat tertentu mendikte bagaimana persoalan keamanan harus diatasi. Konsekuensinya, diplomasi negara-negara di kawasan cenderung disesuaikan dengan kepentingan tersebut.

Indonesia, dan juga negara-negara lainnya di kawasan, jelas mempunyai kepentingan untuk menciptakan kawasan Asia Tenggara yang aman dan damai. Diplomasi Indonesia harus diarahkan untuk mencapai tujuan ini. Mungkin hal yang lebih penting lagi bagi Indonesia adalah mengusahakan agar diplomasi Indonesia mampu menghasilkan kesepakatan kawasan mengenai cara yang tepat untuk mengatasi masalah keamanan kawasan. Untuk mencapai bentuk pengaturan keamanan yang diinginkan atau sekurang-kurangnya konsensus mengenai konsep keamanan regional, Indonesia dapat memfokuskan diplomasinya pada dua tingkatan, yaitu bilateral dan regional.

Pada tingkat bilateral, Indonesia perlu mengembangkan interaksi bilateral yang lebih teratur dengan negara-negara di kawasan (Singapura, Thailand dan Filipina) yang selama ini menganggap isu keamanan hanya dapat diselesaikan dengan melibatkan negara-negara luar (*external powers*). Pendekatan demikian mengandung asumsi adanya perbedaan antara Indonesia dan ketiga negara tersebut dalam memandang masalah-masalah keamanan. Kenyataannya memang demikian. Tetapi justru karena perbedaan ini diplomasi Indonesia ditantang untuk menghasilkan kesamaan sikap, walaupun bukan kesamaan kepentingan, mengenai masalah keamanan.

Keberhasilan diplomasi pada tingkat bilateral ini akan menentukan diplomasi Indonesia pada tingkat berikutnya. Dalam arti bahwa kesepakatan yang dicapai pada tingkat pertama akan menjadi landasan bagi kesepakatan lebih lanjut yang melibatkan negara-negara lain di kawasan. Dalam pendekatan ini Indonesia harus berupaya membuat gagasan ZOPFAN menjadi lebih bersifat *outward oriented*. Dimensi ZOPFAN yang perlu menjadi fokus diplomasi Indonesia adalah: (a) ZOPFAN harus memberikan kerangka bagi perkembangan hubungan ASEAN dengan negara-negara Indocina sebelum yang terakhir ini menjadi anggota penuh ASEAN; (b) ZOPFAN harus menjadi dasar bagi terciptanya tata regional Asia Tenggara yang stabil yang melibatkan semua negara-negara Asia Tenggara; (c) ZOPFAN harus mampu meningkatkan *leverage* politik ASEAN dalam partisipasinya dalam kerja sama regional Pasifik, dalam arti menciptakan hubungan yang berimbang dengan negara-negara besar; dan (d) ZOPFAN harus menjadi dasar dari upaya ASEAN dalam memperluas gagasan kerja sama regional menjadi kerja sama global, yaitu dengan membuat PBB sebagai instrumen kunci tata global baru.

Meskipun menekankan pada aspek ZOPFAN, Indonesia tetapi tidak perlu menganjurkan pembubaran pengaturan pertahanan yang melibatkan negara eksternal (misalnya FPDA). Indonesia tidak perlu memandang keterlibatan beberapa anggota ASEAN dalam FPDA sebagai kelemahan kerja sama ASEAN. Selama dua puluh tahun eksistensinya, FPDA telah memperlihatkan manfaatnya bagi stabilitas kawasan.⁸⁵ FPDA ma-

⁸⁵ Abdul Razak Abdulah Baginda, "Five Power Defense Arrangement: Two Decades and Beyond," *Strategi* 1, no. 1, Februari 1992.

lahan dapat memperkuat kerja sama pertahanan Asia Tenggara. Bila gagasan SEADCA dianggap cocok, maka operasionalisasinya tidak perlu bertentangan dengan ZOPFAN. SEADCA malahan mencerminkan kerja sama pertahanan Asia Tenggara yang dapat mendukung gagasan ZOPFAN.

Pada tingkat regional, diplomasi Indonesia harus diarahkan untuk menciptakan suatu konsensus regional yang melibatkan negara-negara di Asia Tenggara. Konsensus mengenai keamanan regional ini tidak perlu mengabaikan kehadiran kekuatan asing di kawasan. Dalam arti kalau SEADCA dianggap cocok, kehadiran SEADCA tidak harus menghapuskan kehadiran kekuatan eksternal. Dalam hal ini Indonesia perlu menegaskan bahwa kehadiran terbatas kekuatan eksternal di Asia Tenggara masih diperlukan sekurangnya untuk menjaga ekuilibrium.

Pendekatan yang bertujuan menegaskan maksud di atas memberi kesan bahwa Indonesia akan bersikap mendua dalam masalah keamanan ini. Dalam arti mengapa kehadiran kekuatan asing masih perlu dipertahankan kalau Indonesia misalnya berpendapat bahwa kerja sama pertahanan antara negara-negara Asia Tenggara (misalnya model SEADCA) dianggap sebagai pilihan yang baik. Sebenarnya tidak perlu dirahasiakan adanya semacam *tacit agreement* antara anggota ASEAN mengenai kehadiran kekuatan eksternal (AS) di kawasan.

Penegasan demikian mengandung arti bahwa kerja sama pertahanan antara negara-negara Asia Tenggara tetap merupakan pilihan yang baik tanpa menghapuskan hubungan mereka dengan AS, sementara AS sendiri tetap dibutuhkan untuk mempertahankan ekuilibrium di kawasan. Pengaturan keamanan yang saling terkait ini (*interlocking*) tidak hanya bermanfaat untuk

negara-negara yang bersangkutan, tetapi juga untuk kawasan secara keseluruhan.

Atas dasar uraian di atas, di bawah ini adalah beberapa rekomendasi untuk diplomasi Indonesia, yaitu: (1) mempertegas komitmennya terhadap ZOPFAN; (2) meyakinkan negara-negara di kawasan bahwa kerja sama keamanan dan pertahanan dapat didasarkan atas dasar multilateralisme; (3) mentransformasikan hubungan pertahanan yang dilakukan selama ini ke dalam kerja sama pertahanan yang lebih formal dan terkoordinasi; (4) menciptakan suatu pengaturan keamanan yang mengkombinir kekuatan lokal dengan kehadiran kekuatan eksternal tanpa perlu melibatkan mereka dalam operasionalisasi pengaturan tersebut atau meminta AS misalnya untuk ikut mengendalikan pengaturan tersebut; (5) menarik sebanyak mungkin negara-negara Indocina untuk menjadi peserta TAC dan kemudian berpartisipasi dalam SEADCA; (6) menjelaskan secara eksplisit kepada anggota ASEAN lainnya bahwa kehadiran kekuatan eksternal masih diperlukan untuk menjaga stabilitas kawasan; dan (7) membentuk semacam *ASEAN Armed Forces and Defense Establishment Forum* yang dapat berfungsi sebagai forum untuk merumuskan program kerja sama pertahanan.

Bila gagasan yang disebut terakhir dapat direalisasi, maka forum demikian akan menjadi dasar bagi kerja sama ekonomi dan politik ASEAN di kemudian hari. Selain itu, upaya bersama ini dapat menjadi tonggak terciptanya komunitas pertahanan yang tidak hanya mampu menghadapi ketidakpastian di masa depan, tetapi juga menghadapi masalah-masalah keamanan dalam tingkat yang lebih rendah, seperti polusi, pengungsi, kecelakaan di laut dan sebagainya.

Negara-negara ASEAN Mencari Model Keamanan Regional

Dewi Fortuna Anwar

Pendahuluan

BERAKHIRNYA Perang Dingin telah melahirkan kesibukan baru, baik di kalangan praktisi maupun akademik. Para pengambil keputusan serta para penganalisis dalam kawasan Asia Pasifik semakin ramai membicarakan berbagai masalah keamanan, serta tindakan-tindakan apa yang sebaiknya diambil dalam menghadapi lingkungan politik dan strategis baru. Negara-negara ASEAN tidak terkecuali. Baik secara individu ataupun kolektif, negara-negara ASEAN banyak mengambil prakarsa dalam mengadakan dialog-dialog mengenai masalah keamanan dalam lingkungan Asia Pasifik umumnya dan Asia Tenggara khususnya.

Makalah singkat ini hendak melihat sejauh mana perubahan struktur politik global mempengaruhi interaksi politik regional. Faktor-faktor apa yang telah berubah secara mendasar dan faktor apa pula yang tetap konstan? Bagaimana tanggapan negara-negara ASEAN dan ASEAN sebagai institusi

terhadap berbagai perubahan itu? Di sini akan ditinjau secara sepintas reaksi negara-negara ASEAN menghadapi perubahan-perubahan dan perkembangan dalam politik dan keamanan regional.

Berakhirnya Perang Dingin dan Masalah Keamanan Regional

Perang Dingin yang ditandai oleh konfrontasi global antara Blok Barat yang kapitalis dan Blok Timur yang komunis, masing-masing di bawah pimpinan Amerika Serikat (AS) dan Uni Soviet (US), telah membingkai hubungan antara bangsa sejak Perang Dunia II berakhir. Dominasi kepentingan geo-politik dan strategis kedua adidaya ini, yang masing-masing didukung oleh sekutu-sekutunya, mewarnai hampir seluruh kehidupan politik di berbagai belahan dunia, baik politik dalam negeri maupun luar negeri. Berbagai pertentangan antarnegara ataupun antarberbagai kelompok kepentingan dalam satu negara, yang sebenarnya memiliki akar sejarah yang panjang, sebelum pertentangan

ideologi kapitalis dan komunis muncul, dapat dieksploitasi menjadi bagian konfrontasi Barat dan Timur. Intrusi Perang Dingin dalam konflik lokal ataupun subregional tidak jarang memperbesar dan memperburuk masalah. Perebutan kekuasaan ataupun pengaruh antara Amerika Serikat beserta sekutu dengan Uni Soviet dan kawan-kawannya di berbagai belahan dunia, terutama di kalangan negara-negara berkembang telah menyebabkan *proxy wars*, seperti yang pernah terjadi di kawasan Indocina. Pada dunia yang terbelah dalam dua kubu yang saling bertentangan ini jelas sulit untuk membayangkan suatu situasi damai yang menyeluruh.

Akan tetapi, walaupun struktur bipolar yang mencekam dunia selama lebih-kurang 45 tahun ini ditandai oleh konflik, dapat dikatakan bahwa Perang Dingin merupakan suatu konflik yang relatif stabil (*a stable conflict*). Setiap protagonis berperilaku dan memainkan peranan sesuai dengan skenario yang sudah diketahui umum. Baik kebijaksanaan maupun reaksi terhadap suatu kejadian regional ataupun internasional dari masing-masing negara adidaya dapat diprediksi. Pada saat yang bersamaan, peranan negara-negara besar lainnya pada umumnya dibatasi oleh kepentingan kedua negara adidaya. Dengan sendirinya tingkat ketidakpastian, yang disebabkan oleh tindakan independen/bebas para aktor internasional selain kedua negara adidaya, tidak begitu tinggi.

Berakhirnya Perang Dingin yang disebabkan oleh ambruknya sistem komunis di Uni Soviet dan Eropa Timur, yang juga menyebabkan disintegrasi Uni Soviet ke dalam beberapa republik yang independen, telah mengubah sistem politik global. Struktur dunia bipolar telah berakhir. Pada mulanya

banyak yang khawatir akan munculnya unipolaritas atau hegemoni global Amerika Serikat sebagai satu-satunya negara adidaya. Akan tetapi kesulitan ekonomi Amerika Serikat tidak lagi memungkinkan negara ini menjadi polisi dunia, walaupun dalam menghadapi negara-negara di Timur Tengah, khususnya Irak, Amerika Serikat cenderung menunjukkan perilaku suatu negara hegemon. Di lingkungan Asia Pasifik yang muncul bukanlah sistem unipolar yang berpusat di Washington, tetapi suatu sistem multipolar dengan kepentingan yang jauh lebih beragam. Konflik Barat-Timur yang selama ini menjadi kerangka besar percaturan internasional digantikan oleh suatu sistem internasional yang lebih cair.

Berakhirnya Perang Dingin dengan sendirinya mengurangi kemungkinan konflik dalam skala global. Di samping itu negara-negara dalam suatu kawasan tidak lagi terpecah-pecah dalam kubu yang berlawanan akibat intrusi Perang Dingin terhadap konflik lokal. Hal ini dibuktikan oleh berbagai *rapprochement* antara negara-negara di kawasan Asia Pasifik yang selama Perang Dingin berada pada kubu yang berlawanan. Suasana konfrontasi ala Perang Dingin sekarang hanya dapat ditemui di Semenanjung Korea, antara Korea Utara dan Korea Selatan.

Namun di lain pihak, berakhirnya sistem politik internasional yang terbagi dua ke dalam struktur bipolar yang sangat jelas, telah memunculkan berbagai tantangan dan kekhawatiran baru. Pergantian sistem bipolar oleh sistem multipolar tanpa suatu aliansi yang jelas meningkatkan rasa ketidakpastian dalam menghadapi masalah keamanan regional, terutama di kalangan negara-negara kecil. Walaupun di satu pihak keberadaan sistem multipolar lebih memberikan kelelu-

saan pada negara-negara kecil dalam menjalankan politik luar negeri mereka, di lain pihak juga ada kekhawatiran bahwa keleluasaan serupa akan disalahgunakan oleh negara-negara yang lebih besar. Secara singkat dapat dikatakan bahwa di samping rasa lega atas berakhirnya Perang Dingin, negara-negara di kawasan Asia Pasifik, termasuk dalam lingkungan ASEAN, diselimuti berbagai rasa cemas. Perasaan kurang aman ini sebagian besar disebabkan oleh suasana ketidakpastian, terutama yang menyangkut peranan negara-negara besar pada masa-masa yang akan datang.

Mundurnya kekuatan militer Uni Soviet dari kawasan Asia Pasifik umumnya dan Asia Tenggara khususnya telah mendorong Amerika Serikat untuk mengurangi kehadiran militernya. Penarikan pasukan Uni Soviet dari Cam Rahn Bay (Vietnam) diikuti oleh penutupan pangkalan militer Amerika Serikat di Filipina (Subic Bay dan Clark Airfield). Perlu diperdebatkan apakah Amerika Serikat betul-betul dapat dilihat sebagai suatu *benign superpower*. Kebijakan Amerika Serikat di Vietnam, Timur Tengah, Granada dan Panama misalnya jelas menunjukkan bahwa Amerika Serikat bukanlah negara adidaya yang semata-mata ramah dan tidak membahayakan.

Namun perlu diakui bahwa bagi sebagian besar negara-negara di Asia Pasifik, terutama negara-negara non-komunis, kehadiran politik dan militer AS dinilai penting untuk menjamin stabilitas kawasan. Hal ini disebabkan oleh kehadiran beberapa negara besar regional yang secara historis saling mencurigai dan juga sama-sama ditakuti oleh negara-negara lainnya di kawasan ini. Kehadiran militer Amerika Serikat selama ini tidak saja dipandang sebagai penangkal ekspansi komunis (Uni Soviet, RRC, Korea

Utara dan Vietnam) di kawasan Asia Pasifik, tetapi juga sebagai penghambat munculnya kembali Jepang sebagai kekuatan militer. Walaupun ancaman komunis internasional telah surut, RRC tetap menganut paham komunis, dan lebih penting lagi negara ini sedang tumbuh menjadi suatu kekuatan ekonomi dan militer yang sangat potensial. Jepang telah merupakan negara raksasa ekonomi dunia yang juga mampu dengan mudah kembali menjadi kekuatan militer, baik konvensional maupun canggih, apabila diberi kesempatan. India juga disinyalir mampu menjadi kekuatan regional karena mulai mengembangkan armada laut biru.

Berkurangnya peranan politik dan militer AS di kawasan Asia Pasifik akan memberi peluang bagi negara-negara besar lainnya di kawasan ini untuk semakin meningkatkan peranan mereka. Hal ini dikhawatirkan dapat merugikan kepentingan negara-negara kawasan lainnya yang lebih kecil. Inilah salah satu tantangan utama yang dihadapi oleh negara-negara di lingkungan Asia Pasifik.

Kekhawatiran ini semakin menonjol karena masalah Kepulauan Spratly. Perebutan hak terhadap gugusan kepulauan yang disinyalir kaya akan minyak dan gas bumi ini antara Cina, Taiwan, Vietnam dan tiga negara ASEAN (Malaysia, Filipina dan Brunei) telah menimbulkan berbagai ketegangan di Laut Cina Selatan. Negara-negara di kawasan Asia Tenggara merasa cemas terhadap kemungkinan Cina memaksakan kehendaknya di Laut Cina Selatan secara militer.

Di lain pihak, berakhirnya Perang Dingin juga telah meningkatkan suasana damai di Asia Tenggara. Kawasan ini tidak lagi terbagi dalam dua kubu, ASEAN dan Indocina, yang saling bertentangan. Aspek re-

gional dari konflik di Kamboja telah berakhir dengan ditarik mundurnya pasukan pendudukan Vietnam dan dibentuknya pemerintahan koalisi hasil pemilihan umum pertama Kamboja di bawah pengawasan PBB (UNTAC). Hubungan ASEAN dengan Vietnam dan Laos menjadi semakin baik setelah kedua negara ini menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia* (TAC). Vietnam dan Laos juga diangkat sebagai peninjau ASEAN, dengan harapan dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi mereka dapat menjadi anggota ASEAN.

Akan tetapi dalam lingkungan ASEAN yang lebih kecil masih terdapat berbagai ganjalan keamanan regional. Walaupun dikatakan bahwa ASEAN telah membentuk semacam *security community* sehingga peperangan antara sesama negara anggota semakin sulit dibayangkan, rasa curiga mencurigai belum pupus sama sekali. Perlu diakui bahwa Indonesia, sebagai negara terbesar dalam ASEAN serta pernah berkonfrontasi dengan negara tetangga terdekatnya Malaysia, masih belum dipercaya penuh oleh negara-negara kecil di sekitarnya.

Negara-negara tetangga yang telah menikmati hubungan damai dengan Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Soeharto juga merasa was-was akan perubahan-perubahan yang mungkin terjadi setelah pimpinan di Indonesia berganti. Di samping itu berbagai perselisihan bilateral antara beberapa negara ASEAN mulai mencuat kembali ke permukaan, seperti mengenai perbatasan dan klaim teritorial yang tumpang tindih. Berkurangnya kehadiran militer AS di kawasan ASEAN juga dicemaskan sebagian anggota asosiasi regional ini akan memberi peluang terjadinya tindakan tidak bersahabat

dari negara yang lebih besar terhadap jirannya yang lebih kecil.

Sikap dan Tindakan Negara-Negara ASEAN dalam Menghadapi Lingkungan Strategis Baru

Sejak menjadi negara berdaulat masing-masing negara ASEAN telah menentukan landasan politik luar negerinya, termasuk yang menyangkut masalah keamanan. Di sini akan ditinjau secara singkat beberapa model pendekatan keamanan yang telah dijalankan oleh negara-negara ASEAN di masa lalu dan sejauh mana berbagai pendekatan tersebut mengalami perubahan di masa pasca-Perang Dingin. Juga akan ditinjau pendekatan keamanan baru yang lahir setelah Perang Dingin berakhir. Model-model pendekatan keamanan ini antara lain adalah pendekatan ketahanan nasional; kerja sama militer dengan kekuatan asing; kerja sama regional ASEAN; kerja sama bilateral militer dalam lingkup ASEAN; dialog multilateral tentang masalah keamanan regional.

Model Ketahanan Nasional

Model pendekatan ketahanan nasional (*national resilience*) untuk menciptakan ketahanan regional (*regional resilience*) merupakan konsep pendekatan keamanan yang diprakarsai oleh Indonesia. Ketahanan nasional diartikan sebagai kemampuan suatu negara untuk menghadapi berbagai tantangan, baik yang datang dari dalam maupun dari luar negeri. Tantangan ini tidak saja berupa tantangan militer, tetapi mencakup segala aspek kehidupan, seperti tantangan politik, ekonomi dan sosial budaya. Konsep ketahanan nasional melihat masalah ke-

amanan sebagai suatu masalah yang kompleks dan multidimensional. Pendekatan keamanan yang berdasarkan konsep ketahanan nasional tidak begitu menonjolkan aspek militer.

Bagi Indonesia ancaman keamanan terutama datang dari dalam negeri sendiri. Bangsa Indonesia yang sangat majemuk, yang tersebar dalam ribuan pulau-pulau sangat rentan terhadap perpecahan. Sejarah Indonesia setelah merdeka didominasi oleh berbagai peristiwa pemberontakan, yang pada dasarnya menunjukkan ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Ketidakpuasan ini memiliki sumber yang berbeda-beda, misalnya ideologi, agama atau ekonomi. Dalam menangani dan mencegah timbulnya berbagai gerakan antipemerintah penguasa tidak dapat hanya menggunakan pendekatan kekerasan atau militer. Lebih penting lagi adalah pendekatan yang bertujuan untuk meningkatkan rasa persatuan bangsa melalui pembangunan ekonomi dan pendekatan persuasif sosial-politik.

Pendekatan ketahanan nasional memusatkan perhatian pada kemampuan suatu bangsa untuk mengatasi masalah keamanannya sendiri. Ada asumsi dasar bahwa kekuatan suatu negara berasal dari dalam, terutama dari komitmen bangsa yang bersangkutan untuk mempertahankan dan membangun negerinya. Dalam pandangan Indonesia suatu bangsa tidak sepatutnya menggantungkan pertahanan dan keamanan negaranya pada kekuatan-kekuatan luar. Bantuan dari luar hanyalah merupakan pelengkap atau suplemen dari usaha-usaha dalam negeri, dan terbatas pada masalah-masalah yang sifatnya non-politis dan non-militer.

Pandangan Indonesia mengenai masalah keamanan dan cara mengatasinya beranjak

dari doktrin politik luar negeri bebas aktif tidak membenarkan Indonesia untuk mengikat diri dalam perjanjian-perjanjian pakta keamanan dengan kekuatan luar. Indonesia juga tidak dapat membiarkan sebagian wilayahnya dipakai untuk kepentingan kekuatan militer asing.

Sampai ASEAN berdiri Indonesia merupakan satu-satunya negara di lingkungan subregional ini yang menganut pendekatan ketahanan nasional sebagai upaya menciptakan ketahanan regional. Setelah ASEAN berdiri paham ini secara berangsur-angsur "ditularkan" pada anggota-anggota ASEAN lainnya. Doktrin Guam yang dicituskan Presiden Nixon pada tahun 1969 menghimbau negara-negara di kawasan Asia Pasifik untuk lebih bertanggung jawab terhadap masalah keamanan masing-masing. Himbauan ini, yang menandai permulaan mundurnya pasukan AS dari Vietnam, mendesak negara-negara ASEAN yang dulunya sangat tergantung pada perlindungan kekuatan negara-negara Barat, untuk menjadi lebih mandiri.

Konsep ketahanan nasional dijadikan bagian dari upaya pencapaian ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*) di Asia Tenggara, yang pertama kali dicituskan di Kuala Lumpur pada tanggal 27 November 1971. Konsep ZOPFAN secara resmi diangkat menjadi program politik jangka panjang ASEAN pada KTT I ASEAN di Bali bulan Februari 1976, seperti tercantum dalam *Declaration of ASEAN Concord*. Dokumen kerja sama politik ASEAN yang pertama ini juga menjelaskan pentingnya ketahanan nasional untuk mencapai ketahanan regional.

Di atas dijelaskan bahwa konsep ketahanan nasional tidak begitu menonjolkan

aspek militer dari masalah keamanan. Konsep ini beranjak dari pandangan suatu negara berkembang yang baru merdeka tentang potensi ancaman yang dihadapinya. Tantangan utama suatu negara berkembang seperti Indonesia yang masih dalam proses *nation-building* adalah mempertahankan integrasi nasional dan meningkatkan kesejahteraan bangsa. Pendekatan keamanan yang dipakai adalah pendekatan pembangunan. Orientasi keamanan lebih banyak ke arah dalam atau *inward looking*. Hal ini jelas sangat berbeda dengan pendekatan pertahanan negara-negara mapan yang mana ancaman terhadap keamanan dan stabilitas terutama datang dari luar negeri. Dengan sendirinya strategi keamanan negara-negara tersebut lebih menekankan aspek pertahanan militer secara konvensional.

Akan tetapi pendekatan ketahanan nasional negara-negara ASEAN dalam beberapa tahun terakhir ini telah mengalami berbagai perubahan. Walaupun pendekatannya masih multidimensional dan menekankan pembangunan ekonomi, negara-negara ASEAN sekarang juga mulai semakin memperhatikan masalah keamanan dari segi militer konvensional yang berorientasi ke luar. Dengan kata lain negara-negara ASEAN mulai mengembangkan kemampuan pertahanan militer masing-masing sebagai upaya untuk meningkatkan ketahanan nasional mereka.

Meningkatnya pembelian senjata negara-negara ASEAN merupakan suatu topik kajian sendiri yang sangat menarik. Secara singkat di sini dapat dikatakan bahwa peningkatan pembelian senjata-senjata konvensional canggih oleh hampir seluruh negara ASEAN merupakan suatu model pendekatan keamanan baru, yang dapat dilihat sebagai bagian dari pendekatan ketahanan

nasional.

Upaya peningkatan kemampuan pertahanan militer konvensional negara-negara ASEAN yang bergerak secara sendiri-sendiri merupakan salah satu respons terhadap perkembangan lingkungan strategis baru. Negara-negara ASEAN yang selama Perang Dingin dapat memusatkan perhatiannya pada masalah keamanan dan pembangunan dalam negeri, karena masalah keamanan lingkungan sebagian besar ditangani oleh AS, sekarang dihadapkan pada situasi lingkungan yang lebih cair dan tidak pasti.

Walaupun ancaman terhadap ASEAN tidak dapat divisualisasikan secara pasti, tampaknya negara-negara ASEAN tidak mau mengambil resiko dengan tidak menyiapkan diri. Setiap negara ASEAN sekarang berupaya memodernisasikan dan mengembangkan kemampuan pertahanan masing-masing. Mungkin upaya ini tidak akan mampu untuk betul-betul menghambat agresi militer dari luar. Namun sekurang-kurangnya ia menunjukkan keseriusan negara-negara ASEAN dalam menghadapi lingkungan baru yang tampaknya dinilai tidak begitu aman dan sulit diduga (*unpredictable*).

Kerja Sama Militer dengan Kekuatan Asing

Model keamanan kedua yang ditempuh oleh sebagian besar negara-negara ASEAN adalah menjalin kerja sama militer dengan kekuatan luar, yaitu negara-negara Barat. Kecuali Indonesia setiap negara ASEAN merupakan anggota dari pakta pertahanan dengan satu negara Barat atau lebih. Sebagai bagian dari keanggotaan mereka dalam pakta pertahanan tersebut, negara-negara

ASEAN yang bersangkutan juga menjadi tuan rumah dari pangkalan militer asing yang merupakan sekutunya, atau menyediakan berbagai akses dan fasilitas militer untuk angkatan udara dan atau laut negara sekutu tersebut.

Kerja sama militer yang dijalin negara-negara ASEAN dengan kekuatan asing telah dimulai jauh sebelum ASEAN berdiri. Thailand dan Filipina terikat perjanjian pertahanan dengan Amerika Serikat dan merupakan anggota SEATO (*South East Asian Treaty Organization*). SEATO didirikan pada tahun 1954 oleh AS dan para sekutunya sebagai pakta pertahanan untuk membendung ekspansi komunisme di Asia Tenggara. Setelah meraih kemerdekaan dari Inggris, Malaysia dan Singapura tetap mempertahankan pangkalan militer bekas negara penjajah tersebut sampai akhirnya ditarik mundur setelah tahun 1967. (Inggris mengumumkan penarikan mundur seluruh pasukannya dari *East of Suez* pada tahun 1967).

Sebagai penganut politik luar negeri bebas aktif Indonesia menolak untuk bergabung dalam pakta-pakta pertahanan yang dipelopori AS dan para sekutunya. Perbedaan orientasi politik luar negeri ini menyebabkan hubungan Indonesia dengan negara-negara tetangganya yang non-komunis tidak begitu dekat pada dekade-dekade pertama setelah kemerdekaan. Perbedaan ini mencapai puncaknya dengan pembentukan Federasi Malaysia yang memasukkan Singapura dan daerah jajahan Inggris di Kalimantan Utara. Pada tahun 1963 Indonesia melancarkan konfrontasi terhadap Malaysia yang baru berakhir setelah lahirnya pemerintahan Orde Baru.

Indonesia menentang Federasi Malaysia ini antara lain Presiden Sukarno melihatnya

sebagai taktik Inggris untuk mempertahankan pengaruhnya. Indonesia di bawah Sukarno sangat mencurigai Inggris yang merupakan negara kolonial terbesar dan yang memihak pada Belanda dalam masalah Irian Barat. Dengan masuknya Kalimantan Utara yang merupakan salah satu basis militer Inggris, Indonesia merasa dikelilingi oleh kekuatan militer asing yang bersikap bermusuhan, karena Australia di selatan juga merupakan sekutu Inggris.

Sebaliknya Malaysia dan Singapura, yang keluar dari Federasi Malaysia pada tahun 1965, melihat Indonesia sebagai negara besar yang agresif dan mempunyai ambisi ekspansionis. Tindakan Indonesia yang konfrontatif, baik secara politik maupun militer, yang pada mulanya ditujukan untuk mengurangi pengaruh kekuatan asing di kawasan ini, justru membuat para tetangganya yang lebih kecil merasa terancam. Rasa ketakutan ini mendorong para tetangga Indonesia untuk tetap menginginkan perlindungan keamanan dari kekuatan militer asing yang secara historis sudah dekat dengan mereka.

Dengan lahirnya Orde Baru yang berorientasi pada pembangunan ekonomi, Indonesia berusaha menjalin hubungan baik dengan negara-negara industri Barat. Untuk dapat menjalankan pembangunan, Indonesia memerlukan lingkungan yang aman. Ini berarti Indonesia harus menjalin hubungan baik dengan para tetangga. Hubungan baik ini juga perlu untuk meyakinkan negara-negara donor bahwa Indonesia betul-betul berkonsentrasi pada masalah pembangunan dalam negeri. Dalam rangka menjalin hubungan bertetangga baik dan menciptakan lingkungan yang aman ini, Indonesia ikut mendirikan kerja sama regional ASEAN (*Association of South East Asian Nations*)

bersama empat negara non-komunis lainnya, yang sebagian pernah dimusuhinya.

Perbedaan pendapat mengenai keberadaan pangkalan militer asing di Asia Tenggara merupakan salah satu ganjalan dalam mendirikan ASEAN. Indonesia tidak dapat menerima kehadiran militer asing tersebut, sedangkan negara-negara ASEAN lainnya tetap menginginkannya. Kompromi dicapai dengan menyatakan dalam Deklarasi Bangkok bahwa pangkalan militer asing bersifat sementara dan hanya hadir atas kehendak negara ASEAN yang bersangkutan, serta tidak boleh mengancam negara-negara lainnya.

Keanggotaan Indonesia di ASEAN telah berhasil mengubah pola hubungan negara-negara dalam *sub-region* ini. Dari suasana konfrontasi kawasan ASEAN telah menjelma menjadi kawasan yang damai dengan pembangunan ekonomi yang relatif tinggi. Masalah ini akan dibicarakan lebih lanjut di bagian lain makalah ini. Seperti telah dibicarakan di atas jurang persepsi mengenai masalah keamanan berangsur-angsur menyempit. Negara-negara ASEAN lainnya menerima konsep ketahanan nasional yang dijalankan Indonesia. Konsep ini lebih menuntut kemandirian dalam mempertahankan integritas dan kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Akan tetapi, walaupun ASEAN telah berhasil menciptakan lingkungan yang damai dan hubungan antarnegara ASEAN umumnya berjalan cukup harmonis, sebagian besar negara-negara ASEAN belum dapat sepenuhnya melepaskan diri dari ketergantungan pada kekuatan militer luar kawasan. Setelah Inggris menarik pasukannya mundur dari kawasan ini, Malaysia dan Singapura bergabung dalam kerja sama mili-

ter baru dengan Inggris, Australia dan New Zealand. Kerja sama militer multilateral ini, yang dinamakan *Five Powers Defence Arrangement* (FPDA), ditandatangani pada tahun 1971, tahun yang sama dengan lahirnya konsep ZOPFAN.

Dengan berakhirnya Perang Dingin dan ditutupnya pangkalan militer Uni Soviet di Vietnam, Amerika Serikat tidak lagi merasa perlu untuk menghadirkan militernya secara besar-besaran di kawasan Asia Tenggara. Setelah Senat Filipina menolak ratifikasi perjanjian perpanjangan sewa pangkalan militer AS di negeri tersebut, AS menarik seluruh pasukannya dari Filipina. Tindakan AS ini memaksa Filipina buat pertama kalinya untuk memikirkan masalah pertahanan dan keamanan negerinya dari ancaman luar.

Berkurangnya kehadiran militer AS di Asia Tenggara tampaknya merisaukan sebagian besar negara-negara ASEAN. Berbagai upaya dilakukan untuk tetap mengikat kepentingan AS di sini. Misalnya Singapura telah menandatangani suatu *Memorandum of Understanding* (MOU) dengan pemerintah Amerika Serikat pada bulan November 1989. MOU ini memberikan berbagai fasilitas dan akses pada Angkatan Laut dan Angkatan Udara Amerika Serikat untuk melakukan perbaikan, pengisian bahan bakar, dan sebagainya. Kapal-kapal perang AS dapat berlabuh dan menjalani perbaikan rutin di dok Sembawang, sedangkan pesawat-pesawat tempur AS mendapatkan fasilitas serupa di pangkalan udara militer Singapura di Paya Lebar. Untuk keperluan ini Singapura juga memberi tempat bagi personel dari Angkatan Bersenjata Amerika Serikat untuk tinggal di Singapura.

Malaysia juga telah menawarkan pelabuhan angkatan lautnya di Lumut untuk

melakukan reparasi seperti yang dilakukan di Sembawang. Filipina juga ingin menjalin kerja sama militer gaya baru ini dengan Amerika Serikat, yaitu menawarkan akses dan fasilitas bagi Angkatan Laut dan Udara AS yang ingin transit. Indonesia pun telah menawarkan fasilitas PT PAL pada Angkatan Laut AS, tapi semata-mata bersifat komersil. Angkatan Laut AS sebenarnya lebih tertarik dengan fasilitas yang dimiliki oleh Angkatan Laut Indonesia di Surabaya, yang lokasinya berdekatan dengan PT PAL, tetapi Pemerintah Indonesia keberatan kalau kapal perang AS berlabuh pada pangkalan angkatan laut tersebut.

Di samping menjalin kerja sama militer gaya baru dengan Amerika Serikat, yang disesuaikan dengan struktur baru pertahanan AS yang semakin ramping dan mengandalkan kecepatan bergerak, negara-negara ASEAN juga tetap mempertahankan kerja sama militer yang masih berjalan. FPDA, yang beberapa tahun yang lalu tampaknya semakin berkurang eksistensinya, sehingga New Zealand meninggalkan pangkalannya di Singapura dan Australia juga menutup basisnya di Malaysia, kelihatan aktif kembali. Sedikitnya negara-negara yang tergabung dalam FPDA melakukan latihan udara gabungan secara besar-besaran dua kali dalam setahun dan dalam skala kecil tiga kali setahun. Latihan laut gabungan berskala besar dilakukan setidaknya sekali setahun dan yang kecil-kecilan dua kali setahun. tampaknya Malaysia dan Singapura sangat berminat untuk mempertahankan eksistensi FPDA sebagai salah satu asuransi keamanan dalam menghadapi situasi pasca-Perang Dingin yang kurang menentu. Brunei juga menunjukkan minat bergabung dalam FPDA. Kalau Brunei diterima jadi anggota (dan tampaknya tidak ada alasan baginya untuk

tidak diterima), FPDA mungkin akan berubah nama menjadi SPDA (*Six Powers Defence Arrangement*).

Kerja Sama Regional

Model pendekatan keamanan regional yang paling menonjol dalam kawasan ASEAN jelas adalah kerja sama regional ASEAN itu sendiri. Sejak ASEAN didirikan pada tahun 1967 negara-negara ASEAN telah terbiasa hidup bertetangga baik dan saling bekerjasama, sehingga kadang-kadang keberadaan ASEAN sudah tidak dianggap istimewa lagi (*taken for granted*).

Walaupun program kerja sama ASEAN pada awalnya hanya meliputi bidang-bidang ekonomi dan sosial-budaya, sudah menjadi pengetahuan umum bahwa ASEAN pada dasarnya mempunyai tujuan politik. ASEAN sengaja diciptakan sebagai wadah kerja sama regional agar negara-negara yang dulunya saling mencurigai dan bertikai menjadi lebih kenal satu sama lainnya. Ternyata ASEAN jauh lebih berhasil dalam bidang politik daripada dalam bidang ekonomi. Sejak berdiri ASEAN telah mampu meredam konflik antara sesama negara ASEAN, sehingga suasana politik regional setelah tahun 1967 sangat berbeda dengan situasi di kawasan ini pada tahun-tahun sebelumnya.

Terciptanya ZOPFAN di Asia Tenggara merupakan tujuan jangka panjang negara-negara ASEAN. Akan tetapi ZOPFAN masih merupakan suatu konsep keamanan yang sulit dicapai oleh ASEAN secara keseluruhannya. Perbedaan persepsi antara para anggota ASEAN tentang cara pencapaian ZOPFAN, terutama antara Indonesia dan Singapura, menyebabkan ZOPFAN selama ini tidak lebih daripada suatu retorika belaka.

Seperti telah dibicarakan di atas, sebagian besar anggota ASEAN tetap ingin mempertahankan ikatan militer mereka dengan negara-negara luar kawasan. Dalam pandangan Indonesia hal ini jelas bertentangan dengan tujuan ZOPFAN, yang mengisyaratkan berkurangnya peranan militer asing di Asia Tenggara, sehingga pertahanan dan keamanan kawasan ini betul-betul menjadi tanggung jawab negara-negara yang berada di dalamnya.

Walaupun ASEAN belum berhasil mencapai kesepakatan tentang tata pertahanan dan keamanan regional yang mereka kehendaki, namun negara-negara ASEAN telah menghasilkan suatu perjanjian penting yang mengatur hubungan bertetangga baik. Pada KTT I ASEAN di Bali pada tahun 1976 telah ditandatangani suatu traktat persahabatan, dan kerja sama yang berlaku bagi seluruh negara-negara di Asia Tenggara. *The Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia* (TAC) menyatakan bahwa para penandatangan akan menyelesaikan semua persengketaan di antara sesama mereka secara damai. Ancaman atau penggunaan kekerasan ditolak secara bulat.

Keberadaan TAC pada tahap awalnya menjamin keamanan dalam kawasan ASEAN sendiri (intra-ASEAN). TAC memungkinkan dibentuknya suatu *High Council* pada tingkat menteri yang merupakan wakil-wakil dari negara-negara ASEAN untuk menyelesaikan perselisihan apabila diperlukan. Selama ini High Council ini belum pernah dipanggil untuk melakukan tugas perdamaian tersebut. Hal ini mungkin disebabkan oleh keengganan para anggota ASEAN untuk membawa konflik bilateral ke dalam forum ASEAN. Atau mungkin juga karena sampai saat ini tidak ada permasalahan dalam ASEAN yang mengharuskan

dibentuknya suatu High Council. Setiap pertikaian yang ada masih dapat ditangani secara bilateral.

Sejak semula TAC ditujukan bagi seluruh negara di kawasan Asia Tenggara. Akan tetapi hubungan yang tidak baik antara ASEAN dengan negara-negara komunis Indocina, terutama sejak pendudukan Kamboja oleh militer Vietnam, tidak memungkinkan diterimanya TAC oleh negara-negara tersebut. Setelah Vietnam menarik pulang pasukannya dari Kamboja hubungan antara ASEAN dan Vietnam menjadi lebih baik. Dengan berakhirnya Perang Dingin konfrontasi ideologis yang selama ini turut mewarnai hubungan ASEAN dengan Indocina juga ikut berakhir. Vietnam dan Laos diterima sebagai penandatangan TAC pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) di Manila, bulan Juli 1992 yang lalu. Selain menandatangani TAC, Vietnam dan Laos juga menjadi peninjau ASEAN. Suatu saat nanti diharapkan kedua negara ini dapat diterima menjadi anggota ASEAN.

Dengan mengikutsertakan Vietnam dan Laos sebagai penandatangan TAC, kedua negara ini sekarang terikat perjanjian resmi untuk hidup dengan damai dengan para tetangga mereka di kawasan Asia Tenggara. Vietnam dan Laos diajak untuk turut menghormati peraturan-peraturan tentang hidup bertetangga baik yang telah disepakati oleh negara-negara ASEAN, yaitu untuk meninggalkan penggunaan kekerasan dalam menyelesaikan perselisihan.

Sekarang yang menjadi perdebatan dalam ASEAN adalah apakah TAC akan dibuka untuk negara-negara dari luar Asia Tenggara. Kemungkinan untuk hal ini memang ada. Pada tahun 1987 PNG yang bukan warga Asia Tenggara disetujui sebagai pe-

nandatangan TAC dan peninjau dalam ASEAN. Seandainya negara-negara besar di Asia Pasifik, misalnya RRC dan Jepang, ikut menjadi penandatangan TAC maka mereka juga akan terikat oleh peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh ASEAN. Hal ini jelas akan berdampak positif terhadap perkembangan keamanan di kawasan ini. Namun di lain pihak, keanggotaan negara-negara besar dari luar Asia Tenggara dalam TAC akan memberi legitimasi bagi mereka untuk terlibat secara langsung dalam masalah-masalah pertahanan dan keamanan di kawasan ini, terutama apabila ada High Council. Masalah ini masih menjadi perdebatan dalam ASEAN.

Komitmen terhadap kelangsungan hidup ASEAN jelas merupakan model pendekatan keamanan yang paling penting. Apabila komitmen terhadap ASEAN berkurang maka hasil-hasil positif yang selama ini telah dinikmati oleh negara-negara anggotanya, terutama dalam bentuk keamanan regional dan kesempatan untuk menjalankan pembangunan ekonomi, akan terancam. Hal ini tampaknya disadari oleh para pemimpin ASEAN. Salah satu cara untuk meningkatkan komitmen para anggotanya terhadap ASEAN ialah dengan meningkatkan substansi kerja sama regional itu sendiri. Jalan ke arah ini telah dicapai dengan disetujuinya pembentukan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) dalam waktu 15 tahun pada KTT IV ASEAN di Singapura bulan Januari 1992 yang lalu.

Kerja Sama Bilateral Militer dalam Lingkup ASEAN

Model pendekatan keamanan keempat yang telah ditempuh oleh negara-negara ASEAN adalah dengan mengadakan kerja

sama antara sesama negara anggota secara bilateral. Dari semula negara-negara ASEAN berusaha menghindari kesan bahwa asosiasi regional ini merupakan kerja sama militer yang dibentuk untuk menghadapi musuh-musuh tertentu. Bagi Indonesia keengganan menampilkan wajah militer ASEAN berpangkal dari doktrin politik luar negerinya yang bebas aktif, yang tidak memungkinkannya bergabung dalam kerja sama pertahanan multilateral. Di samping itu negara-negara ASEAN secara keseluruhannya juga tidak ingin menimbulkan antagonisme dari negara-negara komunis Indocina atau Cina dengan tampil sebagai suatu organisasi militer yang dekat dengan Barat.

Berbagai pertimbangan di atas menghambat ASEAN untuk tampil sebagai wadah kerja sama militer regional. Namun di lain pihak negara-negara ASEAN juga merasakan kebutuhan untuk melakukan kerja sama militer sebagai upaya meningkatkan kemampuan pertahanan mereka, terlebih setelah kemenangan komunis Vietnam atas Amerika Serikat. Jalan yang ditempuh adalah dengan menetapkan bahwa kerja sama militer berada di luar wadah ASEAN. Hal ini ditetapkan dalam *The Declaration of ASEAN Concord* yang ditandatangani bulan Februari 1976.

Dewasa ini dalam lingkungan ASEAN telah terbentuk suatu jaringan kerja sama militer yang berdasarkan berbagai kerja sama bilateral. Kerja sama ini antara lain meliputi latihan gabungan darat, udara, laut atau gabungan seluruh angkatan bersenjata antara dua negara ASEAN; pertukaran informasi intel dan pertukaran perwira. Sampai saat ini Indonesia merupakan satu-satunya negara ASEAN yang memiliki kerja sama militer dengan setiap anggota ASEAN lainnya. Berbagai kerja sama militer ini me-

upakan kegiatan rutin yang berlangsung setiap tahun.

Salah satu tujuan dari latihan militer bersama adalah untuk saling mengenal anggota angkatan bersenjata dari masing-masing negara ASEAN. Pengenalan secara pribadi ini dianggap penting untuk melancarkan komunikasi antara kalangan militer ASEAN, terutama apabila muncul perbedaan kepentingan di antara negara-negara ASEAN, misalnya masalah perbatasan atau klaim wilayah yang tumpang tindih. Tidak kalah pentingnya adalah upaya untuk mengadakan standarisasi sistem komando yang akan memudahkan angkatan bersenjata ASEAN untuk melakukan tindakan bersama apabila diperlukan.

Belakangan ini juga ada usaha untuk melakukan standarisasi dalam bidang persenjataan. Telah disinggung di atas bahwa negara-negara ASEAN selama beberapa tahun terakhir ini telah meningkatkan perbelanjaan senjata mereka. Sebagian pengamat menilai bahwa negara-negara ASEAN sekarang terlibat dalam perlombaan senjata. Penilaian ini muncul karena adanya kecenderungan apabila satu anggota ASEAN membeli suatu teknologi militer canggih, misalnya F-16, beberapa negara ASEAN lainnya akan melakukan hal serupa. Akan tetapi juga dapat dikatakan bahwa pembelian senjata yang sejenis akan semakin memungkinkan negara-negara ASEAN untuk melakukan kerja sama militer, misalnya dalam perawatan dan latihan penggunaan alat-alat tersebut.

Dialog Multilateral Mengenai Masalah Keamanan Regional

Model pendekatan keamanan regional kelima adalah yang sekarang ini baru mulai menarik perhatian, yaitu dialog multilateral

tentang masalah-masalah keamanan regional. Seperti telah dikatakan di atas sejak ASEAN berdiri masalah pertahanan dan keamanan tidak termasuk dalam kegiatan kerja sama ASEAN. Masalah keamanan berada di luar lingkup ASEAN dan biasanya dibicarakan secara bilateral. Sekarang keadaan ini mulai berubah.

Dengan berakhirnya Perang Dingin dan berubahnya konstalasi politik di Asia Pasifik muncul kesadaran bahwa masalah keamanan regional akan semakin menjadi perhatian negara-negara di kawasan ini. Meningkatnya persengketaan mengenai Kepulauan Spratly yang melibatkan tiga negara ASEAN (Brunei, Malaysia dan Filipina) dan tiga negara lainnya, RRC, Vietnam dan Taiwan, menimbulkan kekhawatiran akan pecahnya konflik militer di Laut Cina Selatan. Hal ini mendorong negara-negara ASEAN untuk memasukkan masalah keamanan regional ke dalam agenda resmi ASEAN. Persetujuan ini dicapai pada KTT IV ASEAN di Singapura.

Pada pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) di Manila, bulan Juli 1992, buat pertama kalinya ASEAN mengeluarkan komunike bersama tentang masalah keamanan regional. Komunike bersama ini menyoroti masalah persengketaan di Kepulauan Spratly. Para Menteri Luar Negeri ASEAN menghimbau negara-negara yang bersengketa untuk menempuh cara-cara damai, serta menghindari penggunaan senjata, dalam mengatasi pertikaian tersebut.

Perkembangan baru lainnya yang disepakati oleh negara-negara ASEAN adalah untuk menjadikan ASEAN-PMC (*ASEAN-Post Ministerial Conference*) sebagai forum untuk mengadakan dialog mengenai masalah keamanan regional dengan keanggotaan

yang lebih luas. Selama ini ASEAN-PMC merupakan wadah untuk membicarakan kerja sama ekonomi, teknologi dan sosial-budaya antara ASEAN dengan para mitra-wicaranya (Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia, New Zealand, Masyarakat Eropa dan Korea Selatan). Sejak AMM di Manila tersebut agenda pertemuan dalam ASEAN-PMC menjadi lebih luas dengan mencakup masalah-masalah keamanan regional.

Dalam dialog keamanan multilateral ini ASEAN juga mengundang partisipasi RRC dan Rusia. Kedua negara ini mulai diundang untuk menghadiri ASEAN-PMC pertama kalinya pada tahun 1991 di Kuala Lumpur, sebagai tamu tuan rumah. Pada ASEAN-PMC di Manila RRC dan Rusia hadir sebagai tamu ASEAN. Namun belum ada keinginan untuk mengikutsertakan RRC dan Rusia dalam struktur resmi ASEAN-PMC sebagai mitra-wicara ASEAN. ASEAN-PMC adalah merupakan kerja sama ASEAN dengan para mitra-dialog dalam bidang yang lebih bersifat ekonomi dan teknik. Sedangkan RRC dan Rusia belum banyak dapat menawarkan keuntungan kerja sama bagi ASEAN yang bersifat ekonomi dan teknologi tersebut.

Pada pertemuan AMM dan ASEAN-PMC di Singapura pada tanggal 23-24 Juli 1993 diputuskan untuk membentuk *ASEAN Regional Forum*. Forum ini merupakan wadah untuk membicarakan masalah politik dan keamanan di Asia Tenggara. Selain melibatkan ASEAN dan para mitra-wicara, juga mengundang Rusia, RRC, Vietnam, Laos dan PNG. Dengan demikian format ASEAN-PMC yang selama ini kita kenal tidak mengalami perubahan mendasar.

Pada tahap awal ini ASEAN tampaknya belum menghendaki suatu bentuk kerja

sama keamanan yang lebih terstruktur, misalnya dalam bentuk CSCAP (*Conference on Security and Cooperation for the Asia Pacific*), seperti yang dapat ditemukan di Eropa (CSCE - *Conference on Security and Cooperation for Europe*). Ada kekhawatiran dari pihak ASEAN bahwa dalam suatu wadah supra-regional Asia-Pasifik nilai strategis ASEAN akan berkurang, dan kohesivitasnya akan menjadi lebih encer. Wadah ASEAN-PMC jelas memberikan posisi sentral kepada ASEAN, sehingga forum ini akan jauh lebih disukai negara-negara ASEAN daripada wadah-wadah lainnya yang mungkin akan didominasi oleh negara-negara Asia-Pasifik yang lebih besar.

Kesimpulan

Dari uraian di atas tampak bahwa selama ini negara-negara ASEAN telah menempuh setidaknya empat model pendekatan keamanan pada saat yang bersamaan. Keempat model ini adalah pendekatan ketahanan nasional, kerja sama militer dengan kekuatan asing, kerja sama regional, dan kerja sama militer bilateral dalam lingkup ASEAN. Berakhirnya Perang Dingin tidak dengan sendirinya mengurangi relevansi atau kepentingan untuk meneruskan salah satu dari pendekatan keamanan yang telah dijalankan tersebut. Sebaliknya, rasa ketidakpastian yang menyelimuti negara-negara ASEAN tentang masalah keamanan di kawasan Asia Pasifik telah mendorong mereka untuk semakin meningkatkan berbagai usaha pengamanan yang selama ini telah dikenal. Satu-satunya pendekatan baru yang lahir setelah berakhirnya Perang Dingin adalah dimulainya dialog multilateral tentang masalah keamanan, dengan menggunakan wadah ASEAN-PMC.

Indonesia Menghadapi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN

Sjafrizal

Pendahuluan

KONPERENSI Tingkat Tinggi (KTT) IV ASEAN pada bulan Januari 1992 yang lalu di Singapura telah menetapkan bahwa kerja sama ASEAN akan ditingkatkan menjadi *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) mulai tanggal 1 Januari 1993. Proses menuju AFTA tersebut dilakukan melalui *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) yaitu penurunan tarif beberapa komoditi tertentu secara bersamaan sampai mencapai tingkat 0-5%. Penurunan tarif tersebut dilakukan secara bertahap sehingga baru akan mencapai kondisi perdagangan bebas untuk seluruh komoditi setelah 15 tahun. Untuk tahap pertama, mulai tanggal 1 Januari 1993, penurunan tarif tersebut akan dilakukan untuk 15 komoditi yang selanjutnya akan diperluas untuk mencakup komoditi-komoditi lainnya.

Bagi Indonesia, pelaksanaan AFTA tersebut merupakan tantangan dan sekaligus

peluang. Dikatakan tantangan karena dengan adanya AFTA, persaingan dalam melakukan ekspor ke negara-negara ASEAN akan menjadi lebih kompetitif. Padahal Indonesia terkenal sebagai negara anggota ASEAN yang posisi persaingannya masih sangat lemah. Dengan demikian, Indonesia mulai sekarang harus meningkatkan usaha-usaha untuk memperbaiki efisiensi produksi sehingga daya saing komoditi di pasar internasional dapat ditingkatkan. Sedangkan dikatakan peluang adalah karena AFTA memberikan kemungkinan bagi Indonesia untuk meningkatkan kegiatan ekspor barang-barang tertentu ke negara-negara anggota ASEAN.

Dalam rangka merumuskan kebijakan yang tepat menghadapi pelaksanaan AFTA, pembahasan yang mendalam tentang bentuk tantangan dan peluang yang akan dihadapi perlu dilakukan. Studi ini dimaksudkan untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut melalui pembahasan yang bersifat makro berdasarkan prinsip-prinsip Ilmu Ekonomi Internasional.

Permasalahan

Indonesia adalah negara terbesar di lingkungan ASEAN. Namun demikian, secara ekonomis, masih banyak tertinggal dibandingkan negara anggota lainnya. Tingkat pendapatan per kapita Indonesia adalah yang terendah, walaupun laju pertumbuhan ekonomi dalam periode delapanpuluhan cukup mengesankan. Jumlah penduduk yang sangat besar pada dasarnya merupakan problema utama pembangunan Indonesia yang menyebabkan rendahnya tingkat pendapatan per kapita yang dapat dicapai.

Struktur perekonomian Indonesia yang masih bersifat agraris terlihat dari kontribusi sektor pertanian yang relatif besar. Sedangkan peran sektor industri masih sangat kecil untuk dapat mencapai tahap industrialisasi. Struktur perekonomian yang demikian menyebabkan tingkat produktivitas rata-rata relatif rendah. Keadaan tersebut menyebabkan daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasar ASEAN rendah. Walaupun beberapa komoditi ekspor Indonesia telah memasuki pasar internasional, namun demikian peran ekspor secara keseluruhan masih relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Dengan demikian, posisi persaingan Indonesia terhadap negara-negara ASEAN lainnya sangat lemah. Artinya, bila AFTA terlaksana secara penuh, Indonesia diperkirakan akan lebih banyak menjadi pasar barang-barang impor. Sedangkan perkembangan ekspor Indonesia kemungkinan akan tertekan karena kalah bersaing dengan komoditi serupa yang dihasilkan oleh negara-negara ASEAN lainnya. Keadaan tersebut akan dapat mengancam perkembangan ekspor Indonesia yang selanjutnya akan membahayakan kelangsungan proses pemba-

ngunan nasional.

Namun demikian, sebenarnya peluang masih tetap ada bila kebijakan pembangunan nasional benar-benar diarahkan pada kegiatan di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif yang besar. Untuk dapat melakukan kegiatan tersebut, maka pembahasan terhadap potensi keunggulan komparatif yang dimiliki oleh Indonesia akan sangat penting artinya. Di samping itu analisis pasar di negara-negara ASEAN juga akan sangat besar artinya bagi perumusan kebijakan perdagangan internasional Indonesia.

Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan latar belakang dan permasalahan yang dihadapi di atas, tujuan penelitian ini secara konkrit dapat ditentukan sebagai berikut:

- (a) Meneliti perkembangan ekonomi dan perdagangan negara-negara ASEAN guna menganalisis posisi persaingan Indonesia dalam menghadapi AFTA.
- (b) Membahas sektor-sektor di mana Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dalam memasuki pasar ASEAN.
- (c) Merumuskan beberapa kebijakan perdagangan internasional Indonesia dalam menghadapi pelaksanaan AFTA di masa mendatang.

Ruang Lingkup Pembahasan

Pembentukan suatu pasar bebas akan memberi manfaat bagi seluruh negara anggota bilamana volume dan kegiatan perdagangan antara negara-negara tersebut cukup besar. Bila volume perdagangan tersebut kecil, maka penghapusan bea masuk antar-

negara tidak akan memberikan pengaruh cukup besar terhadap perdagangan internasional antarnegara anggota. Karena itu analisis tentang intensitas perdagangan internasional antara sesama negara anggota ASEAN perlu dilakukan, khususnya mengenai posisi dan peran Indonesia.

Dengan adanya perdagangan bebas, maka peningkatan volume perdagangan internasional pada dasarnya akan ditentukan oleh daya saing komoditi yang dihasilkan. Sedangkan daya saing itu sendiri akan sangat ditentukan pula oleh keunggulan komparatif yang dimiliki oleh masing-masing negara. Dengan demikian, pembahasan tentang keunggulan komparatif Indonesia di antara negara-negara ASEAN secara terperinci perlu dilakukan. Hal ini penting untuk menentukan sasaran pengembangan produksi dalam negeri yang dapat digunakan untuk peningkatan perdagangan internasional di lingkungan negara-negara ASEAN.

Unsur terakhir yang perlu dibahas adalah menyangkut langkah-langkah dan kebijakan yang perlu dilakukan pemerintah dalam menghadapi pelaksanaan AFTA di masa mendatang. Dalam hal ini, tekanan utama adalah pada perumusan kebijakan makro untuk memperkuat posisi persaingan komoditi ekspor Indonesia di pasar ASEAN.

Metoda Analisis

Pada dasarnya penelitian ini merupakan sebuah *Studi Makro* dengan analisis meliputi negara anggota ASEAN. Karena itu, penelitian lapangan yang terperinci tidak mungkin dilakukan. Dengan demikian, analisis akan didasarkan pada data-data sekunder yang di-

peroleh dari statistik resmi masing-masing negara. Namun, karena keterbatasan data, negara Brunei Darussalam yang merupakan anggota baru ASEAN tidak dibahas dalam analisa ini.

Pada dasarnya metode analisis yang digunakan adalah dalam bentuk *Studi Komparatif* dengan jalan membandingkan kondisi dan potensi ekonomi masing-masing negara anggota ASEAN. Melalui perbandingan tersebut akan dapat diketahui posisi persaingan masing-masing negara. Untuk memudahkan analisis, pembahasan akan dilakukan menurut komoditi, dengan menggunakan *Standard Industrial and Trade Classification* (SITC) sebagai dasar tergantung dari data sekunder yang tersedia.

Analisis keunggulan komparatif dilakukan dengan menggunakan beberapa *Angka Indeks Relatif*, karena adanya kesulitan untuk memperoleh informasi yang baik dan lengkap tentang biaya produksi dari tiap-tiap komoditi ekspor. Indeks relatif yang digunakan dihitung dengan menggunakan data-data sekunder seperti *Koefisien Spesialisasi Perdagangan*, dan ukuran lainnya mengenai keunggulan komparatif dan tingkat daya saing dari komoditi ekspor secara umum. Tentunya, penafsiran terhadap angka relatif tersebut harus dilakukan dengan hati-hati karena indikasi yang diberikan sangat bersifat makro dan relatif dapat menyesatkan pembahasan.

Perkembangan Ekonomi dan Perdagangan Negara-negara ASEAN

Perkembangan ekonomi dan perdagangan negara-negara ASEAN dalam dua puluh tahun terakhir sangat mengesankan. Laju

pertumbuhan *Produk Domestik Bruto* periode 1970-1990 mencapai rata-rata 8,5% per tahun. Sedangkan peningkatan ekspor rata-rata sekitar 13,7% per tahun. Perkembangan tersebut telah membawa beberapa negara ASEAN menjadi Negara Industri Baru (*New Industrialized Countries*) seperti Singapura dan Thailand. Karena itu, tidaklah mengherankan bila para ahli ekonomi menyatakan bahwa kawasan ASEAN merupakan salah satu wilayah yang sangat dinamis.

Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN yang cukup tinggi dalam dekade delapanpuluhan dapat dicapai karena negara-negara ASEAN, terutama Singapura dan Malaysia secara berkelanjutan telah mampu membuka diri dalam perdagangan dan memanfaatkan pasar internasional untuk men-

dorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri. Di samping itu, negara-negara ASEAN telah mampu pula melakukan penyesuaian struktural dalam rangka meningkatkan efisiensi produksi untuk menghadapi persaingan internasional yang sangat tajam. Kedua hal tersebut telah menyebabkan perekonomian ASEAN terkenal sangat dinamis dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya.

Namun demikian bila dilihat tingkat pembangunan ekonomi antarnegara ASEAN, ternyata terdapat variasi yang cukup besar. Singapura dan Malaysia merupakan dua negara ASEAN yang sudah mempunyai tingkat pembangunan ekonomi yang sangat tinggi. Keadaan tersebut terlihat dari besarnya GDP per kapita, struktur industri dan kontribusi ekspornya terhadap GDP dari kedua negara tersebut. Sedangkan di lain pihak kita lihat pula ada dua negara yang relatif masih ketinggalan, yaitu Indo-

Tabel 1

PERBANDINGAN KONDISI EKONOMI UMUM
NEGARA-NEGARA ASEAN 1990

Negara	Jumlah* Penduduk (Juta Orang)	PDB Per Kapita (US\$)	Kontribusi Sektor Pertanian (%)	Kontribusi Ekspor (%)
Indonesia	175,0	490	19,7	40,6
Filipina	58,7	700	26,9	33,0
Malaysia	16,9	2.130	19,4	41,7
Singapura	2,7	10.450	0,3	35,9
Thailand	54,5	1.160	14,2	35,3

*Data Tahun 1988

Sumber: Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 1991*, Manila, 1991.

nesia dan Filipina. Akan tetapi, kedua negara ini mempunyai jumlah penduduk yang cukup besar sehingga perannya dalam perekonomian ASEAN juga cukup besar (Tabel 1).

Keadaan yang demikian sebenarnya merupakan masalah yang cukup sulit dan sensitif bagi pelaksanaan kawasan perdagangan bebas ASEAN. Negara-negara yang tingkat pembangunannya masih rendah biasanya mempunyai struktur industri yang kurang efisien. Keadaan tersebut selanjutnya akan menyebabkan daya saing komoditi yang diproduksi negara tersebut akan menjadi relatif lebih lemah dibandingkan dengan negara-negara anggota lainnya. Dalam situasi yang demikian, bila konsep daerah perdagangan bebas diterapkan maka negara-negara yang mempunyai daya saing lemah tersebut akan cenderung dirugikan karena kalah bersaing dengan negara-negara yang lebih maju.

Rendahnya daya saing umumnya disebabkan struktur industri yang masih terlalu berat ke sektor agraris. Biasanya kegiatan produksi sektor agraris tidaklah seefisien sektor industri yang memproduksi dengan

menggunakan teknologi modern. Karena itu, negara-negara ASEAN seperti Indonesia yang kegiatan ekonominya masih didominasi oleh sektor pertanian akan cenderung mempunyai posisi persaingan yang relatif lemah (lihat Tabel 2).

Seperti terlihat pada Tabel 2, Indonesia dan Filipina merupakan dua negara ASEAN yang sektor pertaniannya cukup dominan dibandingkan dengan negara-negara anggota lainnya. Di samping itu terlihat pula bahwa perubahan struktur industri Indonesia berjalan dengan cepat, sedangkan di Filipina kelihatannya berjalan dengan sangat lambat. Dengan demikian terlihat bahwa struktur produksi Indonesia dan Filipina relatif kurang efisien dibandingkan negara-negara lainnya, yang selanjutnya akan mempengaruhi daya saing produk kedua negara tersebut di pasar ASEAN.

Namun demikian, argumentasi ini sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Tingkat upah di negara-negara yang masih ketinggalan tingkat pembangunannya biasanya rendah. Keadaan tersebut merupakan suatu ke-

Tabel 2

STRUKTUR INDUSTRI NEGARA-NEGARA ASEAN 1965 DAN 1991

Negara	Pertanian (%)		Industri (%)	
	1965	1991	1965	1991
Indonesia	51	19	8	20
Malaysia	28	17	9	28
Filipina	26	23	20	26
Singapura	3	1	15	29
Thailand (1990)	32	12	14	26

Sumber: Djisman S. Simandjuntak, *ASEAN Economic Overview: The Past 15 Years and the Next 15 Year*, makalah disampaikan dalam Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya tanggal 15-17 November 1992.

kuatan (keunggulan komparatif) tersendiri, terutama bagi produk-produk yang mempunyai teknologi *Padat Karya* yang banyak menggunakan tenaga kerja dalam proses produksinya.

Selanjutnya, pelaksanaan daerah perdagangan bebas akan dapat mengurangi tarif impor secara drastis. Keadaan tersebut akan menurunkan harga barang impor pada negara-negara yang sebelumnya menerapkan kebijakan proteksi yang cukup tinggi seperti Indonesia dan Filipina. Dengan demikian, bila penentuan prioritas pembangunan dapat dilakukan secara tepat dengan memperhatikan prinsip keunggulan komparatif, maka pelaksanaan daerah perdagangan bebas akan dapat memberikan keuntungan bagi seluruh negara anggota ASEAN walaupun besarnya keuntungan tersebut tentunya tidak akan sama untuk masing-masing negara.

Struktur Perdagangan

Struktur dan pola perdagangan negara-negara ASEAN akan sangat menentukan apakah penerapan daerah perdagangan bebas akan memberikan dampak positif bagi peningkatan kegiatan perdagangan negara-negara ASEAN sendiri. Secara lebih teknis dapat dikatakan bahwa struktur dan pola perdagangan akan menentukan apakah pelaksanaan daerah perdagangan bebas tersebut akan menimbulkan *trade creation* atau *trade diversion*. Tentunya sasaran yang dituju adalah terwujudnya *trade creation* sehingga volume perdagangan dapat ditingkatkan sehingga pada gilirannya perekonomian secara keseluruhan dapat menerima manfaat.

Kenyataan menunjukkan bahwa arah kegiatan perdagangan internasional negara-

Tabel 3

STRUKTUR DAN POLA PERDAGANGAN ASEAN 1980-1990
(dalam Prosentase)

Mitra Dagang	Impor		Ekspor	
	1980	1990	1980	1990
ASEAN	13,2	16,3	16,7	18,5
Jepang	21,7	23,6	26,8	19,0
Asia Timur Lainnya	8,6	13,8	7,9	12,7
Australia dan Selandia Baru	3,7	3,1	3,0	2,2
Amerika Serikat	15,7	14,4	17,0	20,4
Kanada dan Meksiko	1,0	1,1	0,6	1,3
Masyarakat Eropa	12,5	14,1	13,4	15,6
Negara Lainnya	23,6	13,7	14,6	10,4
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Andew Elek, *Regionalism in the World Economy: Implication for AFTA and Trade Policy*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya tanggal 15-17 November 1992.

negara ASEAN masih banyak dilakukan dengan negara-negara ekonomi kuat di luar ASEAN seperti Jepang, Amerika Serikat dan Eropa. Sedangkan perdagangan internasional sesama negara ASEAN (*Intra ASEAN Trade*) sebegitu jauh masih relatif kecil. Sebagaimana terlihat pada Tabel 3, volume perdagangan intra ASEAN dalam periode 1970-1990 baru mencapai 16-18% dari volume perdagangan (impor dan ekspor) secara keseluruhan. Sedangkan perdagangan dengan negara-negara maju di luar ASEAN sangat tinggi, yaitu Jepang 19-26%, Amerika Serikat 14-20% dan Eropa Barat (Masyarakat Eropa) mencapai 12-19% setiap tahunnya. Uraian terperinci dapat dilihat pada Tabel 3.

Struktur dan pola perdagangan yang demikian sebenarnya kurang menguntungkan untuk penerapan daerah perdagangan bebas. Alasannya adalah karena perdagangan intra ASEAN relatif kecil, penghapusan tarif antara sesama negara ASEAN tidak akan memberikan peningkatan volume perdagangan (*trade creation*) yang cukup besar. Di samping itu ternyata pula bahwa negara-negara Singapura dan Malaysia sebenarnya sudah sejak beberapa tahun yang lalu menerapkan pola perdagangan bebas. Karena itu, penghapusan tarif tidak akan mempengaruhi impor Singapura dan Malaysia karena memang sebelumnya bea masuk ke negara tersebut sudah sangat rendah. Dengan melihat pola perdagangan yang ada dewasa ini, dapat diperkirakan bahwa pembentukan kawasan perdagangan bebas tidak akan banyak meningkatkan volume perdagangan internasional sesama negara ASEAN. Malah dengan adanya penurunan bea masuk maka volume ekspor Singapura dan Malaysia ke negara-negara ASEAN lainnya diperkirakan akan meningkat. Ini berarti adanya daerah

perdagangan bebas ASEAN hanya akan menguntungkan Singapura dan Malaysia dan akan merugikan Indonesia dan Filipina dalam bentuk meningkatnya volume impor sedangkan ekspor tidak akan banyak mengalami perubahan.

Perbedaan Pengenaan Tarif

Sebegitu jauh, kebijakan perdagangan yang diterapkan oleh negara-negara ASEAN masih sangat bervariasi. Negara-negara yang tingkat pembangunan ekonominya relatif tinggi cenderung menerapkan kebijakan perdagangan yang mengarah pada *perdagangan bebas*. Dalam hal ini tingkat pengenaan bea impor (*import tariff*) umumnya relatif rendah, sekitar 5-20%. Malah untuk beberapa komoditi tertentu telah diberikan bebas bea masuk. Kebijakan ini terutama diterapkan di Malaysia. Sedangkan Singapura yang telah lama merupakan kota dagang dan merupakan negara dengan tingkat industrialisasi paling maju justru tidak mengenakan bea impor untuk sebagian besar barang yang masuk ke negaranya.

Akan tetapi negara-negara yang tingkat pembangunan dan industrialisasinya relatif rendah cenderung menerapkan kebijakan proteksi untuk melindungi industri dalam negeri terhadap barang-barang impor. Untuk keperluan tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan tarif yang lebih tinggi bagi barang-barang impor. Bahkan untuk barang-barang mewah tertentu, pengenaan tarif mencapai di atas 100%, seperti kasus tarif mobil impor (*build-up*). Di samping Indonesia, juga Filipina dan Thailand masih menjalankan kebijakan proteksi yang cukup tinggi. Tabel 4 memberikan uraian terperinci tentang perbedaan pengenaan bea masuk untuk barang-barang impor.

Perbedaan kebijakan pengenaan bea masuk tersebut mencerminkan perbedaan daya saing komoditi yang dihasilkan oleh masing-masing negara. Tingkat efisiensi produksi negara-negara yang relatif lebih maju, seperti Singapura dan Malaysia umumnya sudah lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya sehingga kedua negara tersebut mampu menerapkan pengenaan bea masuk yang sangat rendah yang memberikan dampak positif bagi usaha perdagangannya.

Sebaliknya, Indonesia, Filipina dan Thailand yang tingkat efisiensi produksinya masih rendah belum berani menerapkan kebijakan tarif yang rendah. Bila kebijakan ini diterapkan, dikhawatirkan industri dalam negeri tidak mampu menyaingi produk-produk impor. Untuk melindungi produk buatan dalam negeri, maka negara-negara tersebut terpaksa menerapkan kebijakan proteksi baik melalui pengenaan bea masuk tinggi atau mengenakan quota untuk barang-barang impor tertentu.

Tabel 4
PENGENAAN BEA MASUK RATA-RATA UNTUK BARANG IMPOR TERTENTU PADA NEGARA ASEAN
(dalam Persentase)

Jenis Komoditi	Negara				Rata- rata
	Indonesia	Malaysia	Filipina	Thailand	
Kertas	9	3	7	5	6
Tekstil	19	6	26	30	20
Minyak Makan	13	1	21	10	11
Bahan Kimia	4	0	7	10	5
Obat-obatan	5	0	9	8	5
Pupuk	0	0	3	0	1
Plastik	15	13	17	25	18
Barang dari Kulit	3	9	19	24	14
Barang dari Karet	9	8	23	22	15
Semen	15	55	30	5	26
Barang dari Gelas	20	15	20	18	18
Permata	11	5	24	0	10
Elektronik	24	15	18	25	21
Perabot	50	24	33	80	47
Rata-rata	14	11	19	19	16

Sumber: Sree Kumar, *ASEAN Free Trade Area: Issue for Policy*, makalah disumbangkan untuk Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, tanggal 15-17 November 1992.

Dalam situasi kebijakan pengenaan bea masuk yang masih sangat bervariasi tersebut, penerapan konsep kawasan perdagangan bebas diperkirakan akan menimbulkan dampak perdagangan yang berbeda-beda. Negara-negara yang telah mampu menerapkan kebijakan pengenaan bea masuk yang lebih rendah diperkirakan akan dapat menarik keuntungan besar dalam bentuk peningkatan volume ekspornya ke negara-negara ASEAN lainnya. Sedangkan negara-negara yang mampu menerapkan kebijakan bea impor yang rendah, karena daya saing komoditi produksi dalam negeri yang masih lemah diperkirakan tidak akan banyak menarik keuntungan dalam bentuk peningkatan volume perdagangan. Perbedaan keuntungan ini diperkirakan akan menimbulkan ketegangan di antara sesama negara anggota yang dapat berdampak politik. Bahkan kalau tidak berhati-hati, ketegangan tersebut dapat pula mengakibatkan rusaknya kerja sama ASEAN secara keseluruhan.

AFTA: Konsep dan Sistem Pelaksanaan

Ide untuk menerapkan kawasan perdagangan bebas di ASEAN (*ASEAN Free Trade Area* - AFTA) sebenarnya sudah ada sejak beberapa tahun yang lalu. Konsep ini pertama kali diajukan oleh Thailand, tetapi pada waktu itu kurang mendapat tanggapan yang positif dari para anggota ASEAN, terutama Indonesia dan Filipina yang kondisi ekonominya masih kurang memadai untuk penerapan perdagangan bebas.

Akan tetapi, seiring dengan berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1991, ketegangan politik di Asia Tenggara juga berkurang. Karena itu, perhatian dalam pertemuan

negara-negara ASEAN beralih kepada masalah ekonomi dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat negara anggota dan pembicaraan serta lobby untuk memperoleh kesepakatan tentang AFTA mulai kembali dilakukan. Usaha tersebut kelihatannya berhasil sehingga pada KTT IV ASEAN di Singapura bulan Januari 1992 yang lalu, usul resmi PM Thailand, Anand Panyarakun untuk menerapkan konsep AFTA dapat diterima dengan catatan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dan baru beroperasi penuh dalam waktu 15 tahun.

Tujuan dan Sasaran AFTA

Tujuan utama dari penerapan konsep AFTA adalah untuk meningkatkan volume perdagangan di antara sesama negara anggota (*trade creation*). Keadaan ini dimungkinkan karena melalui penerapan daerah perdagangan bebas, bea masuk (tarif) semua komoditi perdagangan dari seluruh negara anggota diturunkan sampai mendekati 0%. Di samping itu, hambatan perdagangan lainnya yang bukan disebabkan bea masuk (*Non Tariff Barrier*), seperti penerapan kuota impor terhadap komoditi tertentu juga harus dihilangkan.

Peningkatan volume perdagangan tersebut sangat penting artinya untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional masing-masing negara anggota. Perluasan kegiatan perdagangan berarti adanya kemungkinan untuk memperluas pasar bagi para pengusaha. Hal ini tentunya merupakan faktor pendorong untuk melakukan perluasan kegiatan produksi sehingga *keuntungan skala besar (economies of scale)* dapat dimanfaatkan untuk menekan biaya produksi. Dengan demikian, perluasan kegiatan

perdagangan bukan hanya berperan besar untuk meningkatkan kegiatan produksi, tetapi juga penting artinya untuk meningkatkan daya saing di pasar internasional.

Bagi konsumen, adanya kawasan perdagangan bebas juga penting artinya karena persaingan sesama penjual menjadi semakin tajam. Keadaan ini akan cenderung menimbulkan penurunan harga karena masing-masing pengusaha harus mempertahankan posisi yang telah diperolehnya di pasaran. Dalam situasi demikian, para pengusaha yang terbiasa hidup dengan perlindungan dan fasilitas akan tersingkir dari pasar. Peningkatan persaingan tersebut juga akan mendorong para pengusaha untuk meningkatkan kualitas produknya agar tidak kalah bersaing. Di samping itu, kondisi persaingan yang tajam tersebut akan memaksa para pengusaha untuk meningkatkan pelayanannya bagi para konsumen. Dengan kata lain, penerapan AFTA akan mendorong perekonomian negara-negara anggota menjadi lebih efisien dan sehat baik dari segi produksi maupun perdagangan.

Namun demikian, perlu diingat bahwa penerapan daerah perdagangan bebas seharusnya tidak menimbulkan pergeseran perdagangan (*trade diversion*) dari satu daerah ke daerah lainnya. Bila hal ini terjadi, maka tujuan AFTA untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional masing-masing negara tidak akan dapat dicapai. Apa yang terjadi hanyalah peningkatan perdagangan karena terjadinya pergeseran dari satu daerah ke daerah lainnya.

Kritik yang biasa dilemparkan terhadap konsep perdagangan bebas adalah bahwa negara-negara yang kondisi ekonominya belum berkembang dengan baik akan cenderung dirugikan. Hal ini terjadi karena daya

saing komoditi yang dihasilkan oleh negara yang ekonominya belum berkembang tersebut biasanya relatif lebih lemah. Akibatnya, negara tersebut akan cenderung kalah dalam persaingan dengan negara yang relatif lebih baik kondisi ekonominya. Bila hal ini terjadi maka, penerapan daerah perdagangan bebas akan cenderung merugikan negara yang lemah dan menguntungkan negara yang kuat. Karena itulah, dalam penerapan AFTA, Indonesia dan Filipina yang ekonominya masih belum berkembang baik, pada mulanya ragu-ragu dan cenderung menolak.

Kerangka CEPT

Bila kesepakatan untuk menerapkan daerah perdagangan bebas telah disetujui, maka langkah selanjutnya yang harus ditetapkan adalah bagaimana cara melaksanakannya sehingga tidak ada negara anggota yang dirugikan. Mekanisme pelaksanaan AFTA telah disepakati dalam KTT IV di Singapura yaitu melalui penerapan skema *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Konsep ini sebenarnya berasal dari usul Indonesia yang diterima secara bulat oleh seluruh negara anggota ASEAN.

Kerangka CEPT pada dasarnya merupakan cara dan langkah untuk mencapai pelaksanaan perdagangan bebas di antara negara anggota ASEAN melalui penurunan bea impor (tarif) serentak oleh seluruh negara anggota untuk komoditi tertentu. Untuk dapat memberikan peluang bagi negara yang perekonomiannya masih lemah untuk menyiapkan diri, pelaksanaan CEPT dilakukan secara bertahap, dimulai dari komoditi-komoditi yang daya saingnya dirasakan oleh para negara anggota sudah cukup kuat. Dengan cara demikian, pelaksanaan AFTA secara

penuh baru akan dapat dicapai dalam waktu lima belas tahun (tahun 2007).

Secara lebih terperinci, Ilcheidy Ilyas (1992) menguraikan kerangka CEPT sebagai berikut:

1. *Ketentuan Umum*

- (1) Semua negara anggota ASEAN ikut serta dalam skema CEPT.
- (2) Produk-produk yang dimasukkan ke dalam skema CEPT berdasarkan pendekatan sektoral pada tingkat 6 digit *Harmonized System* (HS):
- (3) Bagi negara-negara yang belum siap memasukkan produk-produk tertentu ke dalam Skema CEPT, pengecualian dapat dilakukan pada tingkat 8 atau 9 digit HS dan bersifat sementara.
- (4) Produk-produk yang dianggap "sensitif" oleh negara-negara anggota dapat dikeluarkan dari skema CEPT dan tidak diberikan konsesi dalam rangka CEPT berupa penurunan tarif, bebas hambatan non tarif (NTB) dan lain-lain. Setelah delapan tahun, produk yang dikeluarkan tersebut ditinjau kembali untuk ditetapkan apakah masuk skema CEPT atau dikeluarkan secara permanen. Ketentuan tersebut merupakan pelaksanaan prinsip (6 - X).
- (5) Suatu produk CEPT harus memenuhi kandungan lokal (*local content*) paling sedikit 40%.
- (6) Produk-produk dari skema Tarif Preferensi ASEAN (ASEAN PTA) setelah dikenakan *Margin of Tariff Preference* (MOP) sehingga tarif efektifnya menjadi 20% atau lebih rendah, dialihkan masuk skema CEPT. Bagi

produk ASEAN PTA yang belum memenuhi ketentuan di atas, tetap menikmati MOP yang berlaku.

2. *Lingkup Produk CEPT*

Produk CEPT meliputi seluruh jenis produk industri, termasuk barang modal, produk olahan hasil pertanian, dan produk-produk lainnya yang tidak termasuk definisi produk pertanian. Produk pertanian dan jasa dikeluarkan dari skema CEPT.

3. *Penurunan Tarif dan Jangka Waktu*

- (1) Penurunan tarif efektif produk CEPT dilaksanakan secara bertahap sampai mencapai tingkat antara 0-5% dalam jangka waktu 15 tahun.
- (2) Jadwal penurunan tarif:
 - (a) Penurunan tarif yang sedang berlaku sampai menjadi tarif efektif 20% adalah dalam jangka waktu 5-8 tahun dan dimulai tanggal 1 Januari 1993.
 - (b) Penurunan tingkat tarif efektif selanjutnya dari 20% menjadi 0-5% adalah dalam jangka waktu 7 tahun.
 - (c) Secara keseluruhan kedua proses penurunan tersebut di atas tidak lebih dari 15 tahun.
- (3) Produk-produk yang telah mencapai tingkat tarif 20% atau lebih rendah, dapat menikmati konsesi CEPT dengan syarat negara yang bersangkutan mengumumkan jadwal penurunan tarifnya dari 20% menjadi 0-5% atas produk tersebut.

- (4) Jadwal penurunan tarif tersebut di atas tidak menghalangi suatu negara untuk menurunkan tarifnya menjadi 0% dengan segera.

4. *Ketentuan-ketentuan Lainnya*

- (1) Produk CEPT dibebaskan dari pembatasan kuantitatif dan larangan penggunaan valuta asing. Selanjutnya dalam 5 tahun bentuk-bentuk NTB lainnya harus telah dihapuskan.
- (2) Negara peserta tidak diperkenankan untuk menghapuskan atau mengurangi segala konsesi yang telah disepakati melalui penerapan sistem *Custom Valuation*, pengaturan-pengaturan baru yang menghambat perdagangan, kecuali untuk kasus-kasus tertentu yang telah ditetapkan dalam perjanjian.
- (3) Dapat dilakukan langkah-langkah darurat asal saja sesuai dengan ketentuan GATT, yaitu:
 - (a) Dalam pelaksanaan CEPT, apabila impor suatu barang meningkat pesat sehingga menyebabkan pengaruh berat bagi industri yang sama di negara anggota, maka negara yang bersangkutan dapat menangguhkan sementara pemberian konsesi tarifnya.
 - (b) Dalam pelaksanaan CEPT, apabila terjadi penurunan cadangan devisa yang tajam, dapat dilakukan langkah-langkah untuk membatasi impor selama nilai konsesi yang telah disepakati tetap terjaga. Rencana penerapan langkah-langkah darurat tersebut harus disampaikan secepatnya kepada Badan CEPT.
- (4) Negara anggota diperkenankan mengambil langkah-langkah pengamanan yang dianggap perlu selama berkaitan dengan:
 - (a) Perlindungan terhadap keamanan nasional.
 - (b) Perlindungan moral masyarakat.
 - (c) Perlindungan terhadap manusia, binatang, tumbuh-tumbuhan dan kesehatan.
 - (d) Perlindungan terhadap benda-benda yang mempunyai nilai artistik, sejarah, dan kepurbakalaan.
- (5) Dibentuk suatu badan setingkat menteri (*council*) untuk mengkoordinasikan, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan CEPT, serta membantu para Menteri Ekonomi ASEAN (AEM) dalam mengatasi segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan CEPT. Badan ini beranggotakan 1 (satu) orang wakil senior dari masing-masing negara anggota ASEAN dan Sekretaris Jenderal ASEAN. Sekretariat ASEAN memberikan dukungan administrasi bagi pelaksanaan tugas badan tersebut.
- (6) Sebagai awal dari pelaksanaan CEPT, disepakati produk-produk yang dipercepat penurunan tarifnya menjadi 0-5%, yaitu meliputi:

- Semen	- Plastik
- Pupuk	- Obat-obatan
- Pulp	- Elektronika
- Tekstil	- Kimia
- Perhiasan dan Permata	- Produk Karet
- Perabot dari Kayu dan Rotan	- Minyak Nabati
- Barang-barang Kulit	- Keramik dan Gelas
	- Copper Cathode

Daya Saing Komoditi Indonesia dalam CEPT

Pertanyaan penting yang perlu dijawab dalam menghadapi pelaksanaan AFTA adalah apakah daya saing Indonesia dalam 15 komoditi CEPT cukup kuat untuk menghadapi negara-negara ASEAN lainnya. Pertanyaan ini sangat penting karena bila daya saing Indonesia lemah, maka pelaksanaan AFTA tidak akan memberikan manfaat ekonomis bagi ekonomi nasional. Bahkan hal tersebut akan dapat merugikan karena pasar dalam negeri akan lebih banyak dikuasai barang-barang impor sehingga dapat mengancam proses industrialisasi nasional.

Untuk dapat mengukur daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran internasional, dapat digunakan peralatan sederhana yaitu: *Indeks Spesialisasi Perdagangan* (ISP) yang dapat dihitung dengan formula berikut:

$$(ISP)_i = \frac{E_i - M_i}{E_i + M_i} \qquad i = 1, 2, \dots, n$$

di mana E_i dan M_i masing-masing adalah nilai ekspor dan impor untuk masing-masing komoditi i .

Bila ISP positif maka hal tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai daya saing yang cukup kuat (mempunyai keunggulan komparatif) karena telah mampu menjadi *net exporter* terhadap komoditi yang bersangkutan, dan sebaliknya bila ISP mempunyai nilai negatif.

Dengan menggunakan indeks tersebut, maka hasil perhitungan yang diperoleh dengan menggunakan SITC (*Standard International Trade Classification*) 2 sampai dengan 3 digit adalah seperti terlihat pada Tabel 5.

Hasil perhitungan pada Tabel 5 menunjukkan bahwa untuk tahun 1991, sebagian besar (60%) dari ke limabelas komoditi CEPT telah mempunyai nilai positif yang berarti bahwa Indonesia telah merupakan pengekspor netto komoditi tersebut. Fakta ini menunjukkan bahwa Indonesia dewasa ini telah mempunyai daya saing kuat untuk sebagian besar komoditi CEPT yang direncanakan mulai diturunkan bea masuknya tanggal 1 Januari 1993. Dengan demikian cukup beralasan kiranya bila Prof. Suhadi Mangkusuwondo mengatakan bahwa Indonesia tidak perlu takut menghadapi pelaksanaan AFTA.

Namun demikian, tidak dapat disangkal bahwa dengan dilaksanakannya AFTA tingkat persaingan antara produk dalam negeri dengan barang-barang impor akan meningkat. Keadaan ini merupakan tantangan yang cukup besar bagi pengembangan industri dalam negeri. Perusahaan industri yang akan dapat bertahan adalah yang dapat memproduksi secara efisien. Sedangkan perusahaan industri yang telah terbiasa hidup dengan dukungan fasilitas akan mendapat tekanan yang cukup berat.

Kebijaksanaan Menghadapi AFTA

Dalam menghadapi pelaksanaan AFTA, perlu ditetapkan beberapa kebijakan pokok yang harus ditempuh Indonesia dalam rangka meningkatkan kegiatan perdagangan internasional sesama negara ASEAN dan sekaligus mengoptimalkan manfaat AFTA bagi pembangunan nasional. Kebijakan tersebut tidak hanya menyangkut hubungan ekonomi antarnegara ASEAN saja, tetapi juga meliputi usaha-usaha untuk mengarahkan kegiatan produksi dalam negeri. Melalui

Tabel 5

INDEKS SPESIALISASI PERDAGANGAN INDONESIA UNTUK 15 KOMODITI CEPT, 1986 DAN 1991

No.	Kelompok Barang	SITC	Uraian	1986	1991
1.	Vegetable Oil	421	Fixed Vegetable Fats and Oil Soft Crude	-1,00	0,38
		422	Fixed Vegetable Fats and Oil Solid Crude	0,95	0,90
		431	Animal and Vegetable Oil and Fat Process	0,52	0,87
2.	Cement	661	Lime, Cement and Fabricated Construction Materials	0,91	0,93
3.	Chemicals	51	Organic Chemicals	-0,95	-0,93
		52	Inorganic Chemicals	-0,81	-0,79
4.	Pharmacheuticals	541	Medicinal and Pharmatical Products	-0,98	-0,67
5.	Fertilizers	272	Crude Fertilizers	-1,00	-0,92
		562	Manufactured Fertilizers	0,69	0,69
6.	Plastic	573	Polimers of Vinyl Chloride	-0,98	0,29
		574	Poliacetals Polycarbon	-1,00	-0,46
		893	Article NES of Plastic	-0,90	0,10
7.	Rubber Products	621	Materials of Rubber	-0,97	-0,83
		625	Rubber Tyres	0,70	0,70
8.	Leather Products	612	Manufactured Leather	0,31	-0,38
9.	Pulp	251	Pulp and Waste Paper	-0,99	-0,66
10.	Textiles	65	Yarn and Fabrics	0,21	0,37
		84	Clothings	0,99	0,98
11.	Ceramics and Glass Product	664	Glass	-0,74	0,12
		665	Glassware	-0,40	0,63
		666	Pottery	-0,98	0,76
12.	Gems & Jewelry	667	Pearl and Stones	1,00	1,00
		897	Jewelry, Goldsmith and Silversmith Ware	0,98	0,83
13.	Copper Cathode	682	Copper	-1,00	-1,00
14.	Electronics	76	Telecommunications	-0,97	-0,33
		77	Electrical Machinaries	-0,95	-0,65
15.	Wooden and Rattan Furnitures	821	Furniture and Parts	-0,10	0,92

Sumber: Dihitung dari Biro Pusat Statistik, *Ekspor dan Impor*, tahun 1986 dan 1991.

keterpaduan kedua kelompok kebijakan tersebut diharapkan posisi persaingan komoditi ekspor Indonesia akan dapat ditingkatkan.

Pemantapan Organisasi Pelaksana AFTA

AFTA sebagai suatu kegiatan baru dalam kerja sama ASEAN tentu harus didukung oleh struktur organisasi yang kuat agar pelaksanaannya dapat berjalan sebagaimana mestinya. Struktur organisasi yang kuat tersebut sangat diperlukan karena AFTA harus dilaksanakan dengan baik, adil dan terarah sehingga masing-masing negara dapat menikmati manfaatnya secara maksimal dan merata. Juga diperlukan pengawasan yang ketat untuk menjaga jangan sampai terjadi kecurangan dalam pelaksanaan perdagangan yang akan merugikan negara tertentu. Bila pelaksanaan AFTA tidak berjalan dengan baik dikhawatirkan AFTA yang semula dimaksudkan untuk meningkatkan kerja sama antara negara ASEAN justru dapat menjadi penyebab perpecahan yang membahayakan kesatuan ASEAN di kemudian hari.

Hasil diskusi yang berlangsung pada Seminar Federasi *ASEAN Economic Association* yang mengambil tema *AFTA and Beyond* memberikan indikasi bahwa kelihatannya pengambilan keputusan untuk pelaksanaan AFTA belum matang dan agak tergesa-gesa. Di samping itu, pengambilan keputusan untuk melaksanakan AFTA lebih banyak didasarkan pada lobi politik dan tidak didasarkan atas penelitian dan studi yang baik (N. Akrasanee dan D. Stifel, 1992).

Karena situasi yang demikian, persiapan-persiapan untuk pelaksanaan AFTA, khu-

susnya menyangkut aspek organisasi dan kelembagaan, belum dapat dilakukan dengan baik. Di samping itu, keterbatasan waktu untuk melakukan persiapan juga sangat berpengaruh. Sebagaimana telah disinggung terdahulu bahwa kesepakatan untuk melaksanakan AFTA telah ditetapkan dalam KTT IV ASEAN di Singapura bulan Januari 1992 yang lalu. Sedangkan AFTA tersebut sudah mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 1993. Dengan demikian hanya tersedia waktu selama 11 bulan untuk melakukan berbagai persiapan. Waktu tersebut jelas sangat singkat dan tidak memadai bila dibandingkan dengan masa persiapan pelaksanaan *Pasar Tunggal Eropa* yang memakan waktu selama hampir 8 tahun, yaitu mulai tahun 1985 pada waktu disahkannya *The Single Market Act* di Roma sampai dengan mulai dilaksanakannya konsep tersebut pada tanggal 1 Januari 1993.

Dalam bidang organisasi, persoalan pertama yang perlu mendapat perhatian serius adalah menyangkut badan yang akan secara terus menerus mengatur dan mengawasi pelaksanaan AFTA. Tampaknya, Sekretariat ASEAN di Jakarta diharapkan akan menjadi lembaga yang akan mengatur dan mengawasi pelaksanaan AFTA. Hal ini terlihat dari adanya kesepakatan untuk meningkatkan fungsi dan peran dari Sekretaris Jenderal ASEAN menjadi setaraf menteri supaya lembaga ini dapat melakukan koordinasi terhadap negara-negara ASEAN.

Pilihan tersebut adalah tepat, mengacu pada pengalaman kerja sama regional lainnya seperti Masyarakat Eropa yang juga membentuk organisasi khusus seperti *European Economic Commission* yang berkedudukan di Brussel untuk mengatur dan memonitor pelaksanaan Pasar Tunggal Eropa.

Akan tetapi, Sekretariat ASEAN harus membentuk suatu badan khusus yang didukung oleh berbagai pihak, tidak saja para pejabat senior departemen perdagangan dari masing-masing negara anggota tetapi juga dilengkapi dengan unsur-unsur pengusaha dan akademisi. Melalui keikutsertaan dari ketiga unsur tersebut dalam suatu organisasi, diharapkan kebijakan yang diambil akan menjadi lebih realistis dan objektif. Dewasa ini, pola keterkaitan tiga unsur tersebut telah dilaksanakan pada *Dewan Kerja Sama Ekonomi Pasifik (Pacific Economic Cooperation Council - PECC)* yang berkedudukan di Singapura.

Promosi dan Penetrasi Pasar

Kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan perdagangan Indonesia dengan negara-negara ASEAN masih sangat kecil. Sebagaimana terlihat pada Tabel 4, volume perdagangan Indonesia dengan negara-negara ASEAN baru sekitar 7,8%. Dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, posisi Indonesia adalah nomor dua terkecil sesudah Filipina. Sedangkan volume perdagangan Indonesia dengan Singapura sebegitu jauh hanya meliputi 5,1% dari seluruh volume perdagangan intra ASEAN.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa sebegitu jauh kegiatan perdagangan Indonesia dengan negara-negara ASEAN masih sangat terbatas. Keadaan ini terutama karena komoditi ekspor Indonesia belum banyak dikenal oleh negara-negara ASEAN tersebut. Karena itu usaha-usaha untuk melakukan dan meningkatkan promosi komoditi ekspor Indonesia di negara-negara ASEAN perlu dilakukan dan ditingkatkan. Promosi ini dapat dilakukan dengan jalan memperbanyak informasi tentang komoditi

ekspor Indonesia melalui media massa. Di samping itu, keikutsertaan dalam pameran dagang internasional perlu pula ditingkatkan. Tentunya peningkatan kunjungan dagang para pengusaha akan sangat besar pula artinya dalam melakukan promosi dan penetrasi pasar hasil produksi Indonesia.

Di samping peningkatan informasi dan kegiatan promosi, penetrasi dapat pula dilakukan melalui kebijakan harga, dengan cara menekan harga serendah mungkin pada tahap awal memasuki pasar. Di samping itu, kebijakan dan strategi pemasaran yang lebih agresif perlu pula dilakukan untuk dapat meningkatkan daya saing. Dalam jangka pendek, pemanfaatan lembaga pemasaran internasional akan sangat penting artinya. Sedangkan dalam jangka panjang para pengusaha Indonesia harus mencoba untuk membuka beberapa kantor cabang pemasaran di beberapa negara ASEAN sehingga lebih mudah melakukan pemasaran produk di negara yang bersangkutan.

Tidak dapat disangkal bahwa kelemahan fasilitas angkutan merupakan problema utama yang dihadapi dalam memasarkan produk-produk buatan Indonesia di pasar internasional. Keadaan ini terlihat dari sistem ekspor Indonesia yang masih dilakukan dalam bentuk *Free On Board (FOB)* di mana ongkos angkut masih ditanggung oleh pembeli di luar negeri. Persoalan menjadi lebih sulit lagi mengingat komoditi ekspor Indonesia yang sebagian besar adalah komoditi primer dan hasil industri pertanian umumnya merupakan barang berat dan memerlukan biaya angkut yang cukup besar. Karena itu usaha-usaha untuk mengembangkan sistem angkutan barang, terutama angkutan laut akan sangat penting artinya untuk memperlancar proses pemasaran dan se-

kaligus memperkuat daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasar internasional.

Peningkatan Efisiensi Produksi Dalam Negeri

Usaha yang harus dilakukan untuk dapat meningkatkan daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasar internasional adalah melalui peningkatan efisiensi produksi dalam negeri. Dengan cara demikian, biaya produksi rata-rata dari setiap produk akan dapat ditekan serendah mungkin. Keadaan tersebut selanjutnya akan memungkinkan Indonesia menekan harga jual di luar negeri sehingga daya saing komoditi tersebut akan menjadi lebih kuat.

Peningkatan efisiensi produksi memerlukan iklim yang menunjang dan dapat merangsang para pengusaha untuk melaksanakannya. Kondisi yang diinginkan adalah adanya persaingan yang sehat antara sesama pengusaha, dan tidak terdapat *distorsi harga* bahan baku. Di samping itu, biaya-biaya *non produksi* perlu dikurangi sebanyak mungkin sehingga biaya produksi secara keseluruhan dapat ditekan.

Dalam kaitan ini, kebijakan *deregulasi* yang telah dijalankan pemerintah sejak beberapa tahun yang lalu perlu terus dilanjutkan dan diperluas ruang lingkupnya. Sebegitu jauh kelihatannya ruang lingkup kebijakan deregulasi masih terpusat pada sektor moneter dan perbankan. Karena itu, untuk masa mendatang, kebijakan deregulasi perlu diperluas ke sektor-sektor riil yang langsung mempengaruhi kegiatan produksi.

Dalam hal ini, perhatian utama perlu diarahkan pada deregulasi produksi untuk industri-industri hulu yang memproduksi berbagai jenis bahan baku. Salah satu con-

toh adalah kebijakan deregulasi terhadap industri baja (PT. Krakatau Steel) yang menghapuskan monopoli perusahaan tersebut dalam produksi besi baja dalam negeri. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka menekan harga bahan baku yang tentunya akan besar pengaruhnya bagi industri-industri yang menggunakan besi dan baja sebagai bahan baku utama. Dengan ditekannya harga bahan baku, biaya produksi secara umum akan dapat lebih ditekan yang pada gilirannya akan berpengaruh besar terhadap daya saing komoditi tersebut di luar negeri.

Sejalan dengan kebijakan tersebut, usaha-usaha untuk terus melakukan deregulasi dalam bentuk penyederhanaan prosedur dan proses perizinan perlu dilaksanakan. Dalam hal ini perhatian utama perlu diberikan pada penyederhanaan prosedur dan perizinan yang menyangkut kegiatan perdagangan luar negeri. Kebijakan ini sangat penting artinya untuk dapat mengatasi situasi *ekonomi biaya tinggi (High Cost Economy)* yang sudah lama dialami oleh Indonesia.

Selanjutnya perlu pula diusahakan agar pemberian fasilitas-fasilitas yang cenderung menciptakan kondisi monopoli dalam pengelolaan usaha dihilangkan. Pada satu pihak, pemberian fasilitas tersebut akan cenderung menimbulkan alokasi sumber daya yang tidak efisien yang selanjutnya akan melemahkan daya saing komoditi yang dihasilkan. Sedangkan di pihak lain, terjadinya kondisi monopoli tersebut akan cenderung menaikkan harga pasar yang selanjutnya akan merugikan para konsumen. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah perlu lebih hati-hati dan benar-benar rasional dalam memberikan berbagai fasilitas kepada pihak swasta.

Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia

Peningkatan daya saing tidak hanya ditentukan oleh unsur-unsur ekonomi saja, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas sumber daya manusia. Kualitas manusia yang baik akan memungkinkan penggunaan teknologi produksi baru yang dapat meningkatkan kualitas dan produktivitas kerja. Keadaan ini selanjutnya akan dapat pula menekan biaya produksi yang sangat penting artinya dalam meningkatkan daya saing komoditi yang dihasilkan.

Indonesia merupakan negara ASEAN yang memiliki jumlah penduduk terbesar. Namun demikian, tidak dapat disangkal bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia adalah masih jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata negara ASEAN. Keadaan ini disebabkan fasilitas pendidikan dan kesehatan masih belum memadai untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang demikian besar. Di samping itu penguasaan bahasa asing juga masih menjadi kendala sehingga pemindahan ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi lambat. Karena itu, peningkatan usaha-usaha pengembangan sumber daya manusia perlu dilakukan semaksimal mungkin. Hanya dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas kita dapat memanfaatkan kondisi persaingan yang semakin meningkat untuk pengembangan bangsa dan negara.

Dalam rangka menghadapi AFTA, usaha-usaha untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia perlu lebih ditingkatkan. Dalam rangka ini kebijakan pengembangan pendidikan akan merupakan bagian yang sangat penting, terutama yang menyangkut pendidikan keterampilan. Karena itu pengembangan sekolah kejuruan

dan politeknik perlu mendapat perhatian yang lebih besar di masa mendatang dalam rangka menyiapkan tenaga kerja yang berpengetahuan dan terampil.

Di samping pengembangan pendidikan, peningkatan kesehatan masyarakat juga sangat penting artinya dalam rangka meningkatkan produktivitas kerja. Hanya dengan tenaga kerja yang sehat, produktivitas kerja dapat ditingkatkan. Dengan demikian, usaha-usaha untuk memperbanyak fasilitas kesehatan seperti rumah sakit, tenaga medis dan penyediaan peralatan kesehatan perlu terus dilakukan. Sejalan dengan hal tersebut, pengembangan asuransi kesehatan perlu pula mendapatkan perhatian dengan mengikutsertakan pihak swasta.

Perlindungan Terhadap Industri Kecil

Banyak kalangan mengkhawatirkan bahwa pelaksanaan AFTA akan semakin menekan industri kecil yang umumnya dikelola oleh penduduk pribumi. Alasannya adalah karena pelaksanaan AFTA akan menyebabkan semakin bebasnya barang-barang luar negeri memasuki pasar dalam negeri. Akibatnya, tingkat persaingan dalam memasarkan produk di dalam negeri akan semakin tajam. Keadaan tersebut akan sangat memukul kehidupan industri kecil dalam negeri yang produknya kebanyakan hanya dipasarkan di dalam negeri. Bila hal ini terjadi, diperkirakan akibat negatifnya terhadap perekonomian dalam negeri akan cukup besar.

Dari segi lain, semakin tajamnya tingkat persaingan akan menyebabkan hanya perusahaan besar yang mampu terus berkembang. Perusahaan besar tersebut selanjutnya akan menjadi konglomerat yang menguasai

berbagai cabang kegiatan industri dan perdagangan. Keadaan tersebut diperkirakan akan terus menekan kehidupan industri kecil yang umumnya kurang mampu bersaing dengan para konglomerat.

Sehubungan dengan keadaan tersebut, pemerintah perlu sejak dini menyiapkan strategi dan kebijakan yang tepat untuk melindungi industri kecil. Kebijakan ini menjadi lebih penting lagi mengingat industri kecil tersebut sangat besar perannya baik bagi perekonomian rakyat maupun penyediaan lapangan pekerjaan.

Langkah pertama yang perlu diusahakan adalah memperjuangkan terus agar sebuah *Undang-Undang Anti Monopoli* dapat terwujud untuk menjamin agar perusahaan besar tidak mematikan usaha-usaha kecil. Di samping itu, diharapkan undang-undang ini juga menjaga kondisi persaingan yang sehat antara perusahaan kecil dan perusahaan besar. Hal ini sudah banyak dibicarakan oleh media massa sejak beberapa waktu yang lalu.

Langkah selanjutnya yang perlu dilakukan adalah mengusahakan pembentukan atau pengembangan organisasi-organisasi pemersatu perusahaan-perusahaan berskala kecil. Sasaran utama pembentukan organisasi ini adalah agar mereka saling membantu dalam kegiatan usaha yang sekaligus memperkuat posisi persaingan terhadap perusahaan-perusahaan besar. Sebenarnya organisasi demikian telah ada pada beberapa daerah tertentu. Namun demikian keaktifannya ternyata masih jauh dari yang diharapkan. Dalam hal ini tentunya usaha-usaha pembinaan dari pemerintah akan sangat besar artinya.

Mengherankan bahwa pada dua tahun terakhir ini, pemerintah mulai membatasi

pemberian kredit untuk pengusaha kecil. Keadaan ini terlihat dari dihapuskannya pemberian *Kredit Industri Kecil* (KIK) dan *Kredit Modal Kerja Permanen* (KMKP) oleh Bank Indonesia. Kebijakan ini kemungkinan besar diambil sehubungan dengan dilaksanakannya kebijakan *Uang Ketat* (*Tight Money Policy*) dalam rangka mengatasi inflasi. Akan tetapi pemberian fasilitas kredit lunak untuk perusahaan kecil sangat besar artinya dalam rangka melindungi industri tersebut terhadap tekanan perusahaan besar. Karena itu, perlu diusahakan agar pemberian KIK dan KMKP bagi perusahaan kecil perlu terus dilakukan pemerintah.

Kesimpulan

Indonesia dalam KTT IV di Singapura secara tegas telah menyatakan persetujuan atas diberlakukannya AFTA. Karena itu, berbagai kekhawatiran yang banyak terdengar baik dari kalangan cendekiawan maupun para politisi tidak perlu lagi dipersoalkan. Hal yang penting dibicarakan dewasa ini adalah bagaimana Indonesia harus menghadapi AFTA agar dampak positif kegiatan perdagangan internasional dapat diperoleh sedangkan aspek negatif dapat dikurangi.

Studi ini memperlihatkan bahwa posisi persaingan komoditi ekspor Indonesia dalam kerangka CEPT sebenarnya tidaklah terlalu lemah sebagaimana diduga semula. Komoditi-komoditi seperti tekstil, semen, perabot dan pupuk dapat dijadikan sebagai barang andalan Indonesia untuk bersaing dengan negara-negara ASEAN. Kekayaan sumber daya alam yang didukung oleh upah buruh yang relatif lebih murah merupakan kekuatan utama Indonesia dalam menghadapi AFTA di masa mendatang.

Namun demikian, tidak dapat disangkal bahwa Indonesia memang memerlukan berbagai kebijakan untuk memperkuat posisi persaingan komoditi ekspor di masa mendatang khususnya di pasar ASEAN. Studi ini memberikan berbagai kemungkinan kebi-

jakan yang dapat ditempuh pemerintah Indonesia dalam menghadapi AFTA. Maka, adanya kemauan politik pemerintah yang kuat dan rasional, akan sangat menentukan keberhasilan penerapan masing-masing kebijakan yang diusulkan tersebut.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Akrasane, Narongchai dan David Stifel, *The Political Economy of the ASEAN Free Trade Area*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di SURABAYA, 15-17 Desember 1992.
- Bachtar, Nurzaman, *Evaluasi Atas Kerjasama Perdagangan ASEAN: Sudut Pandang Indonesia*, makalah disampaikan pada Sidang Pleno ISEI di Bukit tinggi, 1989.
- Eleck, Andrew, *Regionalism in the World Economy: Implication for AFTA and ASEAN Trade Policy*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, 15-17 Desember 1992.
- Esmara, Hendra Ed., *ASEAN Economic Cooperation: A New Perspective*, Singapore: Chopmen Publisher, 1988.
- Elias, Ilchaedy, "Langkah-langkah yang Telah Diambil ASEAN untuk Membentuk Pasar Bebas ASEAN", *Warta ISEI* no. 11 Agustus (1992).
- Kumar, Sree, *ASEAN Free Trade Area: Issues for Policy*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, 15-17 Desember 1992.
- Luhulima, CPF. dan kawan-kawan, *Kerjasama Ekonomi ASEAN Menjelang Tahun 2000*, Jakarta: Institut Penelitian dan Konsultasi Antarnusa, 1987.
- Mangkusuwondo, Suhadi, "RI Tidak Perlu Takut Hadapi AFTA", *Kompas*, Agustus 1992.
- Mangkusuwondo, Suhadi, *AFTA as Seen By Individual ASEAN: A View from Indonesia*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, 15-17 Desember 1992.
- Naya, Seiji, *Toward an ASEAN Free Trade AREA*, Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1987.
- Pangestu, Mari and Rizal Ramli, *Impact of AFTA on Selected Industries in ASEAN: Textile Industry*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, 15-17 Desember 1992.
- Pangestu, Mari, Hadi Soesastro and Mubariq Ahmad, *Intra-ASEAN Economic Cooperation: A New Perspective*, Jakarta: CSIS, 1991.
- Pusat Penelitian Universitas Andalas, *Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia dan Perundingan Perdagangan Multilateral*, sebuah laporan yang dipersiapkan untuk Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri, Departemen Luar Negeri, 1992.
- Simandjuntak, Djisman S., *ASEAN Economic Overview: The Past 15 Years and the Next 15 Years*, makalah disampaikan pada Konperensi FAEA ke-17 di Surabaya, 15-17 Desember 1992.
- Sjafrizal, *Promoting the New International Economic Order Through the South-South Cooperation*, makalah disampaikan pada the Third East Asian Economic Association di Seoul, Korea Selatan, Agustus 1992.
- Sjafrizal, "Pengaruh Pasar Tunggal Eropa Terhadap Perdagangan Luar Negeri Indonesia", akan diterbitkan dalam *Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, no. 2, 1992.

Quo Vadis Afghanistan?

M. Riza Sihbudi & Dhurorudin Mashad

PERHATIAN masyarakat dunia tertuju ke Kabul, hari Selasa 28 April 1992, ketika rezim Kabul yang berhaluan sosialis komunis menyerah dan secara seremonial kaum Mujahidin mengambil alih kekuasaan. Mujahidin menghayati peristiwa ini sebagai puncak dari perjuangan panjang dan melelahkan dalam menumbangkan rezim komunis dukungan Soviet, yang telah menguasai Kabul sejak tahun 1978. Mereka menyambut kemenangan ini dengan sangat antusias, sebagaimana terlihat dari iring-iringan kendaraan yang tidak kurang dari 200 buah, mengantar pemimpin Dewan Mujahidin Prof. Sibghatullah Mojadeddi dari Peshawar, Pakistan, ke Kabul.

Parade kemenangan ini memang sangat mengesankan. Pengambil alihan kekuasaan oleh Mujahidin berjalan relatif tenang, tanpa pertumpahan darah. Sehingga sementara orang mungkin mengira bahwa setelah Mujahidin mengambil alih kekuasaan, maka pemerintahan Kabul akan berjalan mulus, tanpa diwarnai oleh gejolak dan kemelut berdarah seperti yang terjadi atas Kamboja sepe-

ninggal Vietnam. Namun, dalam waktu singkat perkiraan tersebut terbukti meleset. Bentrokan antarfaksi segera muncul ke permukaan, menimbulkan kemelut berdarah berkepanjangan.

Sebenarnya, dalam perjuangannya kaum Mujahidin membawa bendera agama yang sama. Namun demikian, dalam praktek ternyata terjadi polarisasi sangat parah di kalangan Mujahidin, akibat adanya perbedaan dalam aliran dan kepentingan. Hal demikian secara jelas terlihat dari penolakan Hekmatyar bergabung dalam pemerintahan sementara pimpinan Sibghatullah Mojadeddi, kendati setiap 4 bulan akan dilakukan rotasi kepemimpinan.

Memang, pada 24 April 1992, delapan hari sesudah tersingkirnya Presiden Najibullah, aliansi 7 kelompok Mujahidin yang menamakan diri sebagai *Persatuan Islam Pejuang Suci Afghanistan (Etehad-e-Islami-ye Mujahidin-e Afghanistan)*, dalam pertemuan di Peshawar, Pakistan, berhasil menyepakati pembentukan *Dewan Mujahidin (Shuraye Mujahidin)*, yang beranggotakan

51 orang, untuk mengambil alih kendali kekuasaan di Kabul setelah runtuhnya rezim Marxis pro-Moskow.¹

Untuk dua bulan pertama, dewan dipimpin oleh Prof. Sibghatullah Mojadeddi, ketua *Front Pembebasan Nasional Afghanistan (Jabha-ye Nejad-e Melli-ye Afghanistan)*. Sedangkan, untuk periode empat bulan berikutnya, partai *Masyarakat Islam Afghanistan (Jamiat-e Islami-ye Afghanistan)* yang dipimpin Prof. Burhanuddin Rabbani dan Ahmad Shah Masoud (Wakil Ketua merangkap komandan tempur), direncanakan akan ganti memimpin dewan ini yang nantinya bernama '*Dewan Kepemimpinan Pemerintahan Sementara Afghanistan*'.

Selama pemerintahan Mojadeddi sebenarnya jabatan 'Perdana Menteri' semula akan dipercayakan pada tokoh 'garis keras' Gulbuddin Hekmatyar, ketua *Partai Islam (Hezb-e Islami)* faksi Hekmatyar.² Namun, dalam pertemuan membentuk Dewan Mujahidin tersebut Hekmatyar yang masih berada di Afghanistan, hanya mengirimkan wakilnya. Bahkan, ia pun akhirnya menolak hasil kesepakatan 'Peshawar' -- dengan menyerukan segera dilaksanakannya pemilihan umum --, sehingga jabatan PM untuk sementara dikosongkan.³

¹Lihat Riza Sihbudi dan Dhurorudin, "Politik Afghanistan Pasca-Najibullah", *Global*, no. 4 (1992): 67.

²Seperti diketahui, Partai Islam terbagai dalam dua kubu: faksi Hekmatyar dan faksi Khalis (dikuasai oleh Yunus Khalis).

³Pada pemerintahan sementara pimpinan Mojadeddi ini Masoud dipercayakan memegang pos Menhankam dalam Pemerintahan Sementara Dewan Mujahidin. Sedangkan, Kementerian Dalam Negeri dipegang *Partai Persatuan Islam bagi Pembebasan Afghanistan (Etehad-ye Islami Baraye Azadi-ye Afghanistan)* pimpinan Abdul Rasul Sayyaf. Kementerian Pendidikan dipercayakan pada *Hezbi Islami (Partai Islam)* faksi

Akibat sikap *Hezbi Islami* ini, hubungan Masoud dan Hekmatyar menjadi tegang. Bahkan, hanya dua hari setelah pembentukan Dewan Mujahidin, pecah pertempuran sengit untuk memperebutkan Kabul, antara kelompok *Jamiat-e Islami* pimpinan Masoud dan *Hezb-e Islami* faksi Hekmatyar.

Secara tentatif dapat dikatakan, penolakan Hekmatyar atas pemerintahan sementara tersebut disebabkan atas beberapa pertimbangan. *Pertama*, Hekmatyar adalah figur fundamentalis yang berupaya mewujudkan tatanan Islam secara komplit di Afghanistan. Orientasi perjuangannya bukan saja untuk menumbangkan pengaruh komunis, lebih dari itu juga untuk mencegah munculnya kembali sistem pemerintahan berdasar pada perimbangan kepentingan dan atau kepuasan etnis seperti yang terwujud selama pra-revolusi Saur (revolusi komunis) tahun 1978.⁴

Kedua, Hekmatyar sangsi, bahkan kecewa terhadap moral pengabdian kaum nasionalis (kelompok pendukung Zahir Shah, termasuk di dalamnya Sibghatullah Mojadeddi).

Setelah revolusi Saur tahun 1978, dan setelah mendaratnya pesawat-pesawat Soviet di bandara Baghram tahun 1979, kaum nasionalis justru 'bersantai' bersama keluarganya hidup mewah di Amerika dan Eropa. Bahkan, mereka pun terlihat meremehkan

Khalis. Kementerian Luar Negeri diberikan pada *Front Islam Nasional Afghanistan (Mahaż-e Melli-ye Islami-ye Afghanistan)* pimpinan Pir Sayyed Ahmad Gailani. Dan, Mahkamah Agung dipegang partai *Gerakan Revolusioner Islam Afghanistan (Harakat-e Enqelab-ye Islami-ye Afghanistan)* yang dipimpin Mohammad Nabi Mohammadi.

⁴Lihat Marvin S. Weinbaum dalam *Middle East Journal* 45, no. 1 (Winter 1991).

perjuangan Mujahidin melawan rezim komunis, dengan suatu keyakinan bahwa Mujahidin akan segera tumbang oleh kekuatan Soviet.

Namun, setelah melihat kenyataan bahwa Mujahidin ternyata terkoordinir secara baik dan mampu mengimbangi gempuran-gempuran Soviet, kaum nasionalis mulai was-was, takut kalau loyalitas rakyat akan bergeser dari kaum nasionalis tradisional kepada kaum Islamis. Oleh karena itu, dengan dilandasi ambisi menjamin posisi mereka dalam pemerintahan Afghan pasca-perang, pada tahun 1983 mereka mengirim 6 delegasi yang dipimpin Shibghatullah Mojadeddi, mendatangi kamp-kamp pengungsi di Peshawar. Dengan membawa *memo* dari Zahir Shah, mereka mencari dukungan dari berbagai kelompok gerilya bagi suatu *political settlement* atas nama nasionalisme Afghanistan. Mereka mengusulkan bagi pelaksanaan sidang *Loi Jinga (Grand Assembly)* -- yang rencananya beranggotakan para birokrat angkatan tua, kaum intelektual dan para pimpinan suku -- dalam rangka mencari jalan keluar dari kemelut Afghanistan.

Usulan keenam orang delegasi itu ditolak Hekmatyar dengan menyatakan, persatuan Afghan tidak didasarkan pada nasionalisme, tetapi pada prinsip kesatuan umat.⁵

Alasan *ketiga*, Sibghatullah Mojadeddi, pimpinan *National Liberation Front*, beserta rekan-rekannya bukan saja seorang nasionalis yang hendak menghidupkan sistem pemerintahan berdasar perimbangan kesukuan. Mojadeddi pun sebenarnya seorang tokoh perpanjangan tangan kepentingan politik Barat, khususnya Amerika. Bahkan, demi

kepentingan politik AS pula pada tahun 1980 Mojadeddi bersama 4 rekannya -- termasuk Muhammad Nabi Muhammadi -- pernah berusaha mendiskreditkan nama Hekmatyar yang secara konsisten bersikap anti Barat, sebagai upaya mengisolir Hekmatyar dari para pendukungnya. Bahkan, kalau memungkinkan sekaligus untuk mematikan kelompok Islam radikal dalam tubuh Mujahidin.⁶

Yang terakhir, *keempat*, Milisi Uzbek pimpinan Brigjen. Abdul Rashid Dostam, yang melakukan disersi dan akhirnya diterima keterlibatannya -- sebagai salah satu pengawal -- dalam pemerintahan sementara Mujahidin, bagi Hekmatyar tidak lebih merupakan kelompok 'hipokrit' yang akan selalu mengikuti 'arah angin bertiup'. Artinya, demi keamanan pribadi, mereka akan selalu berubah sikap dengan memihak pada kelompok yang kuat. Dengan kata lain, bergabungnya Dostam dalam perjuangan Mujahidin bukan didasarkan pada keyakinan atas kebenaran yang melandasi perjuangan Mujahidin, melainkan dilandasi oleh sikap pragmatis bahwa rezim Kabul sudah terlalu lemah untuk dipertahankan.

Beranjak dari pertimbangan di atas maka Hekmatyar berpendapat, milisi Uzbek tidak layak untuk disertakan dalam pemerintahan Mujahidin, kendati mereka telah berperan besar dalam usaha menumbangkan rezim Kabul. Mereka hanya layak mendapat 'pengampunan atas dosa-dosanya' yang selama ini telah mendukung rezim komunis Kabul.

Salah satu faktor utama di balik keberhasilan gerakan revolusi Islam di Iran (1978-

⁵Lihat juga, "Hekmatyar Rejects Power Through the Back Door", dalam *Issues in the Moslem World*, 1983-1984: 146-147.

⁶Sur Gur Speen, "Flexible Fundamentalism Favoured by the US for Afghanistan", dalam *Issues in the Islamic Movement*, 1983-1984: 248-249.

1979) dalam meruntuhkan monarki Dinasti Pahlevi adalah, munculnya seorang tokoh kharismatis (Imam Khomeini) yang mampu menyatukan hampir semua kelompok anti-Shah. Kemunculan figur seperti Imam Khomeini di Iran memang tidak terlepas dari tradisi Islam Mazhab Syi'ah yang dianut mayoritas penduduk negeri ini. Dalam perjalanannya, Imam Khomeini tidak hanya berhasil menggerakkan revolusi yang meruntuhkan sistem lama, tetapi juga berhasil mempertahankan sistem baru yang dibangunnya, kendati harus menghadapi berbagai kendala yang tidak ringan.

Berbeda dengan Iran, Afghanistan yang mayoritas penduduknya (sekitar 85%) menganut Islam mazhab Sunni agaknya kurang kondusif bagi tampilnya figur pemersatu yang kharismatis. Hal ini terlihat jelas dari sulitnya menyatukan kelompok-kelompok Mujahidin Sunni, bahkan ketika mereka masih menghadapi musuh bersama, rezim Marxis. Memang, mereka berhasil membentuk suatu persekutuan, namun baku hantam di antara sesama mereka pun seringkali sulit dihindarkan, sebagaimana yang terlihat dari konflik antara Jamiat-e Islami dan Hezb-e Islami pada Juni 1990 maupun konflik serupa setelah jatuhnya Najib.

Hal lain yang menyebabkan sulitnya menyatukan kelompok-kelompok Mujahidin adalah, kuatnya faktor kesukuan dalam tradisi politik Afghanistan. Tradisi politik Afghanistan sulit dipisahkan dari segmentasi identitas komunal yang terdiri dari tiga level.⁷ Yaitu, *qawm* ("kelompok solidaritas"), suku, dan kelompok etnis. *Qawm* merupakan istilah untuk menggambarkan suatu segmen masyarakat yang dibatasi oleh

ikatan-ikatan solidaritas, yang umumnya dilandaskan pada ikatan kekeluargaan dan hubungan *patron-client*. Afiliasi *qawm* bersifat longgar dan tidak berdasarkan pada suatu wilayah khusus, sehingga dalam satu desa atau lembah bisa terdapat lebih dari satu *qawm*. Dengan kata lain, *qawm* berada di bawah level kelompok suku atau etnis.

Sementara itu, suku atau tribalisme lebih merujuk terutama pada suku Pashtun di Afghanistan bagian selatan dan timur. Pashtun ini memiliki *Pashtunwali* yaitu, seperangkat nilai, ideologi, kebiasaan, dan hukum, yang dianut para anggotanya. Mereka juga mempunyai suatu kerangka kerja kelembagaan yang diberi nama *Jirgah* (majelis suku), yang berperan menentukan berbagai macam kebijaksanaan melalui konsensus, di bawah bimbingan para *Khan* dan *Malek* ("sesepuh").

Berbeda dengan *qawm* dan suku, satuan etnis di Afghanistan jauh lebih rumit, karena batasannya berbeda antara satu kelompok dan kelompok lain. Kelompok-kelompok etnis seperti Tajik, Pashtun, Hazara, Aymaq, Uzbek, Baluchi, Taymani, Pashai dan Nuristani, tidak menunjukkan suatu kesatuan yang simetris.

Seorang Pashtun bukan sekedar orang yang berbicara dalam bahasa Pashtun melainkan yang mempunyai identitas suku tersebut. Tajik mempunyai pengertian yang lebih terbatas daripada "kalangan Sunni yang berbicara dalam bahasa Parsi", karena tidak semua orang Afghan yang berbahasa Parsi otomatis orang Tajik. Sedangkan Hazara lebih merujuk pada sekte keagamaan (Syi'ah) daripada etnis. Oleh sebab itu, sulit mendefinisikan kelompok-kelompok etnis sebagai kesatuan yang simetris dan homogen.

Perang saudara yang berkobar sejak

⁷ Oliver Roy, "Afghanistan: Back to Tribalism or on to Lebanon", *Third World Quarterly* (Oktober 1989).

1978, telah menyebabkan terjadinya perubahan sosial di Afghanistan. Negara ini telah mengalami suatu proses urbanisasi, baik melalui migrasi internal menuju kota-kota besar (terutama kabul dan Mazar-i Sharif) maupun *hijrah* ke negara-negara lain, khususnya ke Iran dan Pakistan.

Para pengungsi Afghan itu tidak sekedar hidup di kota-kota (Peshawar dan Quetta di Pakistan; serta Mashad dan Teheran di Iran), lebih dari itu kehidupan di kamp-kamp pengungsi pun terbentuk atas pola kota ketimbang desa. Akibatnya, suatu kelas menengah baru yang berpendidikan secara besar-besaran telah menggantikan para elit tradisional di Kabul di bawah pemerintahan *the People's Democratic Party of Afghanistan* - PDPA (Partai Demokrasi Rakyat).

Bahkan, di kalangan Mujahidin pun kepemimpinan baru umumnya berada di tangan golongan kelas menengah, kaum intelektual Muslim "militan", maupun para Mullah dan Ulama tradisional yang biasanya juga terdiri dari golongan muda. Proses 'pengakaran' kaum intelektual muda Islam ke dalam masyarakat tradisional biasanya dilakukan dengan menggunakan pola-pola politik baru seperti afiliasi pada partai politik, implementasi *syariah* dan efisiensi militer, serta dengan mengadopsi pola-pola kekuasaan tradisional.⁸

Di kalangan etnis Pashtun, kaum Mullah berusaha mendorong penerapan *syariah* untuk menggantikan lembaga *Pashtunwali*. Dalam hal ini mereka bekerjasama dengan partai-partai 'fundamentalis': *Jamiat-e Islam* dan dua faksi *Hezb-e Islami*, maupun partai *Harakat-e Enqelab* pimpinan

Mohammad Nabi Mohammadi yang dikenal dalikan para ulama 'moderat'. Namun demikian, ternyata sampai kini secara substansial kaum Mujahidin belum sepenuhnya mampu menggantikan struktur tradisional dengan struktur politik modern.

Secara tradisional, antara 1747 dan 1978, konfederasi suku Pashtun Durrani telah berhasil menciptakan pusat kekuasaan. Sebaliknya, pada masa rezim Komunis (1978-1992), pusat kekuasaan justru berada di tangan kelompok-kelompok Pashtun Timur dan Ghilzai, karena dominasi faksi *khalq*. Jadi kudeta yang dilancarkan kaum Komunis pada April 1978 bisa dianggap sebagai "pembalasan" kaum Ghilzai terhadap kaum Durrani.

Tetapi mayoritas dari tujuh pemimpin Mujahidin yang berbasis di Peshawar terdiri baik dari suku Ghilzai (yaitu, Hekmatyar, Mohammadi, dan Sayyaf) maupun Pashtun (Khalis). Dari tiga pemimpin Mujahidin lainnya, dua di antaranya (Ahmad Gailani dan Mojaddedi) mempunyai hubungan keluarga dengan suku Ghilzai, dan hanya Rabbani yang non-Pashtun. Namun, baik rezim Marxis waktu itu maupun Aliansi Mujahidin yang berbasis di Peshawar, didominasi suku Ghilzai.

Jamiat-e Islami merupakan satu-satunya partai yang dipimpin non-Pashtun. Sekalipun demikian, partai ini mendapat dukungan dari sejumlah kelompok di Selatan dan Barat seperti Pashtun, Aymaq, Taymani dan Timouri. Komandan tempur Jamiat-e Islami, Ahmad Shah Masoud dianggap sebagai pahlawan oleh suku Tajik. Masoud juga sering dijuluki sebagai "Singa dari Lembah Panshir", karena keberaniannya menghadapi pasukan pendudukan Soviet. Dikala sebagian besar pemimpin Mujahidin mengungsi ke Pakistan atau Iran, Masoud

⁸Wilian Maley, "Political Legitimation in Contemporary Afghanistan", *Asian Survey* (Juni 1987).

tetap bertahan di Lembah Panshir, 100 kilometer utara Kabul.

Masoud memang menjadi satu-satunya pemimpin Mujahidin yang berhasil membangun suatu "angkatan bersenjata" profesional, dan pernah membentuk suatu administrasi politik yang disebut sebagai *Shura-ye Nazar* (Dewan Pengawas) di Afghanistan Timur-laut. Di bagian Utara, Masoud membangun organisasi militer yang terdiri dari 10 sampai 15 unit dan diperkuat lebih dari 5.000 pejuang bersenjata berat.⁹ Karenanya, bisa dimengerti jika Dewan Mujahidin pimpinan Mojadeddi sangat mengandalkan pada Masoud untuk menghadapi ancaman kubu Hekmatyar.

Pada 1979 etnis Hazara yang Syi'ah membentuk Dewan Revolusioner Islam Bersatu (*Shura-ye Ettefagh*) yang dipimpin oleh *sayyad* (tokoh) tradisional, dan berhasil menguasai kawasan Hazarajat, sebelum akhirnya digantikan oleh koalisi Mujahidin Syi'ah pro-Imam Ayatullah Khomeini. Sampai saat ini Hazarajat berada di bawah kontrol Aliansi "Delapan Partai" yang berbasis di Iran.

Pada Februari 1989, 7 kelompok Mujahidin yang berbasis di Peshawar (Pakistan), menolak tuntutan Mujahidin Syi'ah yang menghendaki jatah 20% kursi di dewan pemerintahan sementara. Sikap anti-Syi'ah di kalangan etnis Pashtun dilatarbelakangi oleh semakin kuatnya pengaruh Wahabi di kalangan Mujahidin yang berbasis di Pakistan.

Walaupun di masa mendatang afiliasi etnis mungkin memainkan peranan yang lebih besar di Afghanistan, namun hal ini tidak

terlihat di kalangan Mujahidin yang berbasis di Pakistan, karena tidak terlihat adanya isu etnis tunggal. Kedua kelompok Hezb-e Islami (faksi Hekmatyar dan Khalis), misalnya, walaupun didominasi etnis Pashtun namun mereka memiliki sejumlah komandan militer dari etnis yang berbahasa Parsi. Sebaliknya, Jamiat yang didominasi etnis berbahasa Parsi ternyata memiliki sejumlah komandan tempur dari etnis Pastun di provinsi-provinsi Logar, Kabul dan Kandahar.

Politik Afghanistan menjadi rumit karena faktor-faktor afiliasi *qawm*, suku, dan etnis, yang dikombinasikan dengan faktor-faktor ideologi dan politik serta besarnya pengaruh negara-negara luar, khususnya Iran, Pakistan, Saudi, dan (bekas) Uni Soviet.

Pada tingkat lokal, isu utama tetap pada afiliasi *qawm*. Tapi, pihak Mujahidin telah mencoba membangun struktur politik baru pada tingkat provinsi, seperti terlihat di tiga wilayah. Di Timur-laut, di bawah Masoud, dibentuk suatu administrasi politik yang disebut sebagai *Shura-ye Nazar* (Dewan Pengawas). Di bagian Barat, Ismail Khan menciptakan suatu administrasi yang mencakup hampir semua empat provinsi. Di Selatan, shura atau dewan provinsi dibentuk di provinsi Kandahar dan Uruzgan, yang merupakan kombinasi sistem "demokrasi" suku tradisional dengan suatu kepemimpinan ulama yang baru.

Sementara itu, di provinsi Kunar (yang jauh dari medan pertempuran), kaum mullah yang mendapat latihan di Pakistan melalui madrasah yang disponsori kaum Wahabi (dari Saudi), telah membentuk dua "republik" Islam lokal di Lembah Pech dan Bashgal (di bawah Mullah Afzal) yang tentu saja sangat dipengaruhi faham Wahabi.

⁹Charles Dunbar, "Afghanistan in 1986: The Balance Endures", *Asian Survey* (Februari 1987).

Secara yuridis pemerintahan komunis Kabul berdiri sejak *Revolusi Saur*,¹⁰ 30 April 1978. Namun, pengaruh komunis dalam jajaran elit Afghan sebenarnya telah tertanam semasa pemerintahan Raja Zahir Shah (1933-1973). Pada tahun 1930-an sejumlah pemuda membentuk *Wish Zelmayan* (*Awakened Youth*), kelompok pemuda radikal beraliran Marxist. Kelompok inilah yang akhirnya memunculkan tokoh-tokoh komunis macam Hafizullah Amin, Nur Mohammad Taraki, Babrak Karmal, Khyber, dan Najibullah.

Wish Zelmayan ini memang cukup menarik minat cendekiawan muda Afghan, terutama karena dukungannya atas perubahan sosial poltiik secara radikal.¹¹ Kendatipun organisasi ini dibubarkan Zahir Shah, tahun 1953 -- karena penentangannya atas sistem kerajaan -- namun demikian, upaya penetrasi ajaran Marxisme-Leninisme terus berlangsung, bahkan sempat mempengaruhi keponakan Raja Zahir Syah, Mohammad Sardar Daud, yang waktu itu menjadi Perdana Menteri. Alhasil, Daud pun akhirnya dipecat dari jabatannya pada tahun 1963, setelah dia mengusulkan suatu perluasan program reformasi, pembentukan monarki konstitusional dan perluasan hubungan dengan Soviet. Sejak saat itu Daud beserta rekan-rekannya membentuk gerakan rahasia.¹²

¹⁰Saur adalah nama bulan keempat di dalam kalender Afghanistan di mana kudeta (revolusi komunis Afghan) terjadi.

¹¹Beverly Male, *Revolutionary of Afghanistan* (New York: St. Martin's Press, 1982): 107.

¹²Sementara itu pelopor gerakan kiri pimpinan Taraki dan kawan-kawan kembali muncul ke permukaan secara terang-terangan dengan membentuk the People's Democratic Party of Afghanistan, pada 1 Januari 1965.

Setelah bergerak di bawah tanah selama 10 tahun dan mendapat dukungan kuat dari pejabat negara, maka tahun 1973, tatkala Zahir Syah pergi ke luar negeri Daud pun mengambil alih kekuasaan, menggantikan sistem kerajaan dengan republik yang mayoritas pejabatnya berafiliasi pada *the People's Democratic Party of Afghanistan* (PDPA).

Namun, setelah 'Sang Komunis' Daud berkuasa ternyata ia mengecewakan teman-teman di PDPA karena dianggap bersikap *pseudo-demokratis*. Artinya, dia menyatakan diri sebagai pemimpin yang demokratis, namun dalam realitanya justru bertindak autokratis, tak beda dengan sikap Zahir Shah. Alhasil, atas dukungan Soviet, pada 30 April 1978, Daud pun disingkirkan diganti oleh Nur Mohammad Taraki. Sejak saat itu berbagai upaya perubahan, baik dalam bidang sosial-budaya, ekonomi maupun politik -- termasuk tradisi *qawm*, *pasthunwali* dan *kesukuan* -- telah dilakukan.

Namun, upaya-upaya tersebut mengalami hambatan besar, kalau tidak disebut gagal sama sekali. Hal ini terjadi, terutama karena pengaruh komunis tidak mampu mengakar dalam kehidupan rakyat dan hanya berhasil menginfiltrasi kalangan elit belaka. Sehingga tidak salah kalau dikatakan, Revolusi Saur yang terjadi di Afghan hanyalah 'revolusi dari atas' dengan memakai kekerasan,¹³ tanpa melibatkan partisipasi massa, seperti pada Revolusi Perancis (abad 18), Revolusi Oktober di Rusia tahun 1918, ataupun Revolusi Islam Iran tahun 1979.¹⁴

¹³Lihat Felix Gross, *The Seizure of Political Power in a Century of Revolutions* (New York: Philosophical Library, 1958): 39.

¹⁴Mansoor Akbar menyebut Revolusi Saur ini sebagai 'Palace Coup in Afghanistan', lihat Mansoor Akbar, "Revolution and Counterrevolution in Afgha-

Dengan kata lain, Revolusi Saur tidak lebih sebagai revolusi politik semata, sehingga perubahan-perubahan yang terjadi selanjutnya hanya pada struktur negara tanpa diiringi perubahan dalam struktur sosial masyarakat.

Padahal, menurut Mansoor Akbar, dari *Department of Political Science, University of North Texas, Denton, USA*, suatu revolusi yang sesungguhnya adalah bukan sekedar membawa dampak perubahan dalam struktur politik masyarakat saja, melainkan termasuk juga perubahan dalam nilai-nilai sosial budaya dan ekonomi masyarakat.¹⁵ Alhasil, Revolusi Saur ini akhirnya tidak mempunyai akar yang cukup kuat. Sehingga, upaya rezim komunis selama lebih dari satu dekade mengubah sistem sosial budaya, ekonomi dan politik yang bermotif pada landasan *qawn, pastunwali dan kesukuan* telah menemui kegagalan. Bahkan sebaliknya, kian hari penentangan-penentangan yang berasal dari kalangan bawah terus meningkat, yang berujung pada jatuhnya rezim Najibullah pada 16 April 1992.

Pakistan dan Iran, dua negara yang langsung berbatasan wilayah dengan Afghanistan terpengaruh langsung oleh konflik Afghanistan. Sekitar 3,2 juta pengungsi Afghan membanjiri Pakistan, dan 2,5 juta lainnya masuk wilayah Iran. Pengungsian besar-besaran ini sudah barang tentu membawa dampak negatif bagi kehidupan sosial ekonomi, bahkan politik bagi kedua negara

itu.¹⁶ Oleh karena itu adalah wajar kalau kepedulian Iran dan Pakistan terhadap perjuangan Mujahidin juga sangat besar.

Alasan mereka sudah jelas, *pertama*, untuk segera dapat memulangkan para pengungsi Afghan ke negara asalnya, dan *kedua*, adanya rasa persaudaraan Islam dan tendensi 'ekspor' fundamentalisme Islam ke Afghanistan. Bahkan, selain membawa misi menumbuhkan kesadaran perjuangan pada 60 juta rakyat Muslim di 5 republik Asia Tengah yang berada di bawah kekuasaan Soviet, sebenarnya Pakistan dan Iran pun punya ambisi mendudukkan negaranya sebagai penjaga Islam terdepan melawan komunis Soviet.

Bahkan sementara pengamat berpendapat, khusus Pakistan sebenarnya secara implisit juga mempunyai beberapa motivasi lain atas dukungannya terhadap perjuangan Mujahidin Afghanistan, *pertama*, setelah kudeta komunis, 30 April 1978 dan invasi Soviet bulan Desember 1979, muncul keceemasan di kalangan pejabat Pakistan tentang kemungkinan dipasoknya senjata dari Moskow untuk menumbuhkan gerakan separatis di Baluchistan dan propinsi Perbatasan Barat Daya. Atau bahkan harus menghadapi serangan terkoordinir dari gabungan militer Soviet-Afghanistan. Padahal pada saat yang sama Pakistan masih merasa was-was terhadap ancaman militer dari musuh bebuyutannya, India.

Kedua, Presiden Mohammad Zia Ul-Haq memanfaatkan kasus Afghan ini seba-

nistan", *Journal of Contemporary Asia* 18, no. 4 (1988): 460. Juga lihat Chalmers Johnson, "On War Revolution and Peace", dalam *Revolution and the Social System* (Stanford University: Hoover Institution, 1964): 50-51.

¹⁵Mansoor Akbar, *op. cit.*: 461.

¹⁶Bahkan, pada beberapa kasus pengungsi Afghan yang diberi kebebasan untuk berpartisipasi dalam perekonomian di kota-kota Pakistan, telah dengan sengaja melakukan pelanggaran hukum dan ketertiban serta menyalahgunakan kesempatan perekonomian dengan memperjual-belikan senjata api.

gai alat untuk membantu tetap langgengnya rezim militer Pakistan. Dengan membantu pejuang dan pengungsi Afghanistan pemerintah Zia telah mendapatkan dukungan finansial dan politis dari banyak negara. Bahkan, selama tahun 1980-an Pakistan telah mendapat bantuan tidak kurang dari 7,2 milyar dolar.

Ketiga, untuk mencegah hidupnya nasionalisme "yang kaku" di Afghanistan setelah jatuhnya pemerintahan komunis Kabul. Memang, tahun-tahun sebelum kudeta komunis 1978, hubungan Pakistan dengan Afghanistan selalu berada pada posisi kontradiktif, terutama karena ketidaksepakatan mengenai *Line Duran*, garis perbatasan dua negara hasil ciptaan pemerintah kolonial Inggris.¹⁷

Dengan membantu perjuangan Mujahidin, Pakistan berharap di Afghanistan kelak terbentuk pemerintahan yang 'merasa sangat berhutang budi pada Islamabad' sehingga tercipta suatu hubungan *patron-client*, minimal menjadi tetangga utara yang baik. Hubungan baik dengan Iran dan keakraban dengan Afghan tentu sangat menguntungkan strategi geopolitik Pakistan, terutama dalam menghadapi musuh utamanya, India.

Dari uraian di atas tampak jelas bahwa pertimbangan keamanan menjadi motivator utama keterlibatan Islamabad membantu mengatasi konflik Afghanistan. Oleh karena itu dapatlah dipahami, bila setelah *Revolusi Saur* (revolusi komunis) tahun 1978 dan invasi Soviet tahun 1979, pemerintahan Zia memilih Hekmatyar -- seorang tokoh funda-

mentalis -- sebagai 'alat' kebijakan yang paling tepat untuk perjuangan menyingkirkan komunis dan menghapuskan politik kesukuan yang melahirkan nasionalisme "kaku" di Afghanistan.¹⁸ Walhasil, akhirnya Zia pun memberi dukungan secara berlebih kepada Hekmatyar dibanding dengan Mujahidin dari faksi-faksi lain. Bahkan selama tahun 1980-an dari total bantuan AS dan negara-negara Arab sedikitnya 25% -- bahkan ada yang menyebut 50% -- telah disalurkan khusus kepada kelompok Hekmatyar.

Memang, setelah Zia tewas dan digantikan oleh Benazir Bhutto, ada indikasi bahwa Pakistan berusaha menjaga jarak dari kubu fundamentalis -- Hekmatyar -- ini.¹⁹ Namun, setelah Benazir tersingkir dari kekuasaan, tanggal 6 Agustus 1988 dan diganti Nawaz Sharif, tokoh fundamentalis yang dekat dengan militer dan sangat pro-Zia Ul-Haq -- bahkan sering disebut-sebut sebagai "anak emas" Zia -- maka dukungan Islamad

¹⁸Hekmatyar berjuang bukan sekedar untuk menumbangkan rezim Komunis semata, tetapi sekaligus untuk menghapus pemerintahan nasional tradisional yang mengandalkan pada perimbangan kepentingan suku. Hekmatyar menginginkan berdirinya negara Afghanistan yang bercorak Islam fundamentalis. Hal demikian sangat sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah Islamabad pimpinan Zia Ul-Haq.

¹⁹Sikap demikian terlihat dari langkah Benazir memecat Brigjen. Hamid Gul dari jabatan direktur ISI (*Inter Service Intelligence*), yaitu suatu divisi intelijen militer Pakistan yang salah satu tugas utamanya adalah bertanggungjawab atas dukungan Pakistan kepada Mujahidin. Namun demikian, kenyataannya pemecatan Hamid Gul ini tidak mampu mengubah arah kebijakan Pakistan terhadap Afghanistan. Hal ini terjadi karena sekalipun direktur ISI dipegang Jenderal Shamsur Rahman Kallu, tetapi kontrol ISI ternyata justru bergeser ke tangan kepala militer Pakistan, Jenderal Aslam Beg, orang yang seide dengan Hamid Gul. Bahkan dalam pengambilan keputusan penting, ISI masih berkonsultasi pada Hamid Gul.

¹⁷Afghanistan dan Pakistan mengalami konflik perbatasan pada tahun 1950. Afghanistan mengklaim propinsi Baratlaut di Pakistan sebagai wilayahnya. Alasannya, penduduk daerah ini berasal dari suku Pashton, suku mayoritas di Afghanistan. *Kompas*, 4 Juni 1992.

kepada Mujahidin garis keras kembali ditingkatkan.

Kini, komunis telah terusir dari pemerintahan Kabul. Pemerintah Pakistan telah cukup banyak memberikan bantuan dan pengorbanan bagi perjuangan Mujahidin Afghanistan, dengan berbagai motivasi, terutama keinginannya memiliki tetangga utara yang islamis, akrab dan tidak bersikap nasionalis kaku, dengan berorientasi pada komitmen kesukuan dan kelompok. Akankah harapan Pakistan ini dapat segera terwujud?

Penolakan Hekmatyar untuk bergabung dalam pemerintah sementara pimpinan Sibghatullah Mojadeddi telah menyebabkan timbulnya bentrokan bersenjata antara pasukan Mujahidin yang pro-pemerintah pimpinan Ahmad Shah Masoed melawan Mujahidin faksi *Hezbi Islami* pimpinan Hekmatyar. Akibat bentrokan itu, kota Kabul menjadi lumpuh, terutama setelah aliran listrik, aliran air, dan saluran telepon terputus.

Namun, berhubung militer pemerintah (yang berintikan milisi *Jamaat Islami*) cukup kuat, didukung oleh mayoritas faksi Mujahidin serta milisi Uzbek pimpinan Abdul Rashid Dostam, sehingga *Hezbi Islami* tidak dapat bertahan lama. Hanya sehari sejak dimulai pertempuran, 29 April 1992, Gedung Kementerian Dalam Negeri yang dijadikan basis *Hezbi Islami* direbut oleh pasukan pemerintah. Dengan direbutnya basis utama sekaligus terakhir bagi pasukan Hekmatyar ini, Masoed akhirnya menguasai kota Kabul sepenuhnya.

Kendatipun demikian, Hekmatyar yang kalah dalam pertempuran sehari di Kabul tidak lantas menjadi jera dan mengakhiri pembangkangannya, melainkan hanya mengungsi mundur ke pinggir kota untuk menata kembali basis pasukannya serta mem-

persiapkan suatu serangan baru. Hekmatyar bertekad untuk melanjutkan perlawanannya sebelum beberapa tuntutanya ditanggapi secara baik oleh pemerintah sementara. Dia menginginkan agar formula rumit bagi alih kuasa di Kabul disederhanakan dan dipercepat. Menurut Hekmatyar, adanya dewan beranggotakan 51 orang di bawah kepemimpinan Mojadeddi -- yang memerintah Afghanistan selama dua bulan -- tidaklah diperlukan. Sebagai gantinya Hekmatyar mendesak untuk langsung membentuk pemerintah sementara yang memadai, mengadakan pemilihan umum untuk memilih kepala negara dalam waktu 10 bulan, dan pemilu untuk parlemen dalam waktu setahun.

Keluar dari Kabul, pasukan Hekmatyar menempati bukit-bukit dan lembah Logar di selatan ibukota. Sehingga, meskipun komite-komite keamanan pemerintah -- yang sebagian besar didominasi *Jamaat Islami* pimpinan Masoed -- menguasai kota Kabul, namun pemerintah Kabul hanya berkuasa sampai batas pinggir kota di bagian selatan. Bahkan dalam pengasingannya itu, pasukan Mujahidin garis keras yang mendukung Hekmatyar memblokade Kabul serta mencegat berbagai bantuan makanan dan obat-obatan, terutama di dekat Sarobi, sekitar 50km sebelah timur ibukota. Pada saat bersamaan, Hekmatyar yang tidak jera oleh terusirnya dari Kabul, juga mengancam untuk menyerang kembali Kabul jika milisi Uzbek pimpinan Dostam tidak pergi dari kota itu.²⁰ Alhasil, kendatipun pemerintah berhasil menguasai Kabul, namun bayang-bayang munculnya serangan dari pasukan Hekmatyar terus menghantui.

²⁰ "Basis Hekmatyar Direbut", *Kompas*, 30 April 1992, juga "Balas Dendam di Kabul", *Kompas*, 4 Mei 1992.

Sementara pemerintah disibukkan oleh pembangkangan Hekmatyar, situasi di ibu-kota pun kembali suram. Berbagai aksi balas dendam terhadap bekas pejabat rezim komunis Afghanistan mulai merajalela. Serangan dan penculikan terhadap mantan pejabat pemerintah komunis telah menimbulkan kegelisahan di kalangan warga perumahan pejabat pemerintah di kawasan Microrayon.²¹ Serangan-serangan ini jelas memalukan pemerintah Mujahidin pimpinan Mojadeddi; yang telah menawarkan amnesti umum terhadap bekas rezim komunis ketika Mojadeddi mengambil alih kekuasaan.

Pada saat yang sama (sejak 5 Juni 1992), di Kabul kembali terjadi konflik bersenjata antara sesama pendukung pemerintah sementara, yaitu faksi *Ittehad-i-Islami* dari etnik Pastun melawan *Hezbi Wahdat* yang didominasi oleh etnis Hazara.²² Pertempuran ini meletus ketika para gerilyawan dari salah satu faksi berusaha melucuti para pejuang faksi lainnya di daerah yang dia kuasai. *Ittehad* adalah suatu faksi Muslim Sunni yang kuat di antara kelompok-kelompok Mujahidin yang berbasis di Pakistan sampai tergelingnya pemerintahan Afghan dukungan Soviet pada April 1992. Sedangkan *Hezbi*

²¹Mantan Hakim Tinggi pemerintah komunis, Karim Sharfan dan mantan Menteri Penerbangan Sipil, Wadier Safie, diculik dan dibunuh. Sharfan sebenarnya adalah salah satu dari empat menteri yang telah menjanjikan diri untuk kerja sama dengan pemerintah baru. Namun, sebagai bekas pemimpin pengadilan revolusioner, yang memerintahkan hukuman mati atau penjara kepada para Mujahidin atau penentang pemerintah lainnya, jelas Sharfan mempunyai banyak musuh. "Balas Dendam di Kabul", *Kompas*, 4 Mei 1992.

²²Lihat *Jakarta Post*, 3 Juni 1992. Sebelumnya antara *Hezbi Wahdad* dan *Ittehad Islami* belum pernah bertikai, dan keduanya sama-sama terwakili dalam koalisi dewan Mujahiddin.

Wahdad mewakili kelompok Syiah yang mengungsi ke Iran selama 14 tahun perang Afghanistan. Sehingga *Ittehad* yang mempunyai hubungan kuat dengan Arab Saudi, menuduh gerilyawan Syiah itu sebagai "bidak" dari kepentingan politik Iran belaka.

Bahkan, dalam konflik bersenjata itu masing-masing pihak menyandera rakyat sipil yang dicurigai berafiliasi dan bersimpati kepada lawan. Gerilyawan *Ittehad Islami* menyandera etnik Hazara yang Syiah. Sebaliknya, gerilyawan *Hezbi Wahdad* ganti menyandera etnik Pastun yang Sunni.²³

Akibatnya Kabul, ibukota yang dihuni sekitar dua juta jiwa yang sebagian besar merupakan pengungsi dalam 14 tahun perang sipil negeri itu, menjadi kacau. Para penduduk, termasuk sejumlah besar etnis Hazaras yang Syiah, Tajikistan, Ismailis, dan Pastun yang merupakan kelompok etnis terbesar, dilanda kecemasan.

Jalan-jalan di kota Kabul dikuasai oleh kelompok 'sempalan' yang mempunyai senjata berat, yang seringkali dilandasi dengan ideologi yang lebih keras. Beberapa jalan lainnya juga dikuasai etnis saingannya yang menduduki beberapa pos pemeriksaan dan gedung-gedung umum. Hal ini semakin membuat prihatin pemerintah yang belum mampu menuntaskan masalah pembangkangan *Hezbi Islami* pimpinan Hekmatyar dan beberapa kelompok radikal lain yang simpati kepadanya.

Perkembangan baru di Kabul yang kian mempersuram masa depan pemerintahan Islam Afghanistan itu juga membuat pihak-pihak luar merasa cemas. Tak kurang Raja Fahd dari Arab Saudi telah mendesak

²³"Gerilyawan Afghan Tahan Ratusan Warga Sipil Kabul", *Pelita*, 4 Juni 1992.

gerilyawan-gerilyawan Mujahidin agar segera mengesampingkan perbedaan-perbedaan kecil di antara mereka dan mengakhiri pertumpahan darah.²⁴ Sementara itu pemimpin Pakistan, Nawaz Sharif, berupaya membujuk Hekmatyar agar segera mengadakan rekonsiliasi dengan pemerintah sementara Mujahidin. Menurutny, Afghanistan yang merdeka serta bersatu, akan mendapat bantuan sepenuhnya dari Pakistan untuk membangun kembali setelah hancur akibat perang 14 tahun. Selain itu, Afghan yang Islam juga akan memudahkan akses ke Asia Tengah, yang bersama Pakistan, Iran, Turki, dan republik-republik Muslim bekas Uni Soviet bisa membentuk sebuah blok regional yang besar. Pakistan akan menyambut baik Afghanistan jika bergabung dengan organisasi kerja sama ekonomi itu. Menurut Hekmatyar, hal semacam ini hanya akan segera terealisasi jika Mujahidin Afghanistan dapat bersatu serta menjaga stabilitas pemerintahan.

Alhasil, mengingat Pakistan (patron utama bagi Hekmatyar selama perang melawan komunis) telah mendukung sepenuhnya pemerintahan Afghan pimpinan Mojadeddi, serta mengingat Saudi telah menarik dukungan dari Hekmatyar yang radikal, karena dukungan Hekmatyar pada Irak dalam Perang Teluk, apalagi mengingat bahwa alasan yang dikemukakan Sharif cukup rasional, Hekmatyar akhirnya memperlunak sikap. Ia bersedia mematuhi persetujuan gencatan senjata yang telah ditandatangani faksi *Hezbi Islami*.

Isyarat melunaknya sikap Hekmatyar ini ditandai dengan dikirimnya juru bicara *Hezbi Islami*, Qadeer Karyab (pada 6 Mei 1992) ke Kabul bersama konvoi pejuang Mujahi-

din yang dipimpin ketua dari beberapa faksi gerilyawan lain, yang selama ini mendukung Hekmatyar. Utusan ini menyatakan, Hekmatyar telah menerima Mojadeddi perlu memerintah selama dua bulan, sebelum menyerahkan kekuasaan pada Burhanuddin Rabbani (seorang pimpinan *Jamaat Islami*) berasal dari faksi yang sama dengan Ahmad Shah Masoed, Menteri Pertahanan pemerintahan baru Mujahidin. Sejak saat itu, pemerintahan Kabul relatif stabil, bahkan rotasi kepemimpinan pemerintahan sementara (dari Mojadeddi ke Rabbani) pada akhir Juni pun dapat berjalan dengan tenang.

Alhasil, 28 Juni 1992, dewan yang beranggotakan 10 orang dan diketuai tokoh moderat, Burhanuddin Rabbani, mengambil alih atas kontrol pemerintahan sementara. Kelompok Rabbani, yang mewakili faksi-faksi yang didukung baik oleh Pakistan ataupun Iran, bertanggung jawab atas pemerintah sejak mengambil alih kekuasaan dari Mujahidin sampai dilaksanakannya pemilihan umum nasional atau minimal suatu parlemen tradisional berupa Majelis Suku (*Jirgah*) memilih suatu pemerintah baru. Dewan pimpinan Rabbani ini tidaklah sama dengan pemerintah, melainkan hanya mempunyai tanggung jawab semacam pemerintah.

Namun menjelang berakhirnya kepemimpinan Rabbani, Afghanistan kembali dilanda perang saudara setelah berbulan-bulan relatif tenang. Pola bentrokan yang terjadi pada kali ini mengalami perubahan. Konflik tidak lagi disebabkan oleh pembangkangan Hekmatyar dari *Hezbi Islami*, melainkan oleh *Hezbi Wahdad* dari etnis Hazaras yang Syiah. Begitu juga, pada bentrokan kali ini bukan lagi antara *Hezbi Islami* melawan kerja sama *Jamaat Islami* dan Milisi Uzbek ataupun *Ittehad Islami* melawan *Hezbi Wahdad*, melainkan *Hezbi Wahdad* yang

²⁴*Pelita*, 6 Juni 1992.

didukung milisi Uzbek melawan *Jamaat Islami* pimpinan Ahmad Shah Masood dan Burhanuddin Rabbani yang sedang memegang kendali pemerintahan.

Kerusuhan yang mulai terjadi sejak awal Desember 1992 ini bermula dari rasa khawatir pihak *Hezbi Wahdad* (Hazaras yang Syiah), bahwa kelompok Masood/*Jamaat Islami* (Tajik yang Sunni) akan mendominasi hasil sidang *Jirgah* pra konstitusi. Rasa khawatir ini semakin membesar terutama setelah Rabbani menyatakan, dirinya baru akan melepaskan jabatan yang berakhir Selasa 15 Desember 1992, jika *Jirgah* telah mengadakan sidangnya.

Sementara itu, milisi Uzbek pimpinan Dostam, yang sejak menjelang jatuhnya rezim Najibullah dukungan Moskow telah bekerjasama dengan Masood (*Jamaat Islami*), pada konflik kali ini justru berpihak pada *Hezbi Wahdad*. Alasannya adalah, bukan saja Dostam khawatir tentang kemungkinan dominasi *Jamaat Islami* akan mewarnai sidang *Jirgah*, lebih dari itu dia pun kecewa karena merasa semakin tersisih dari *Jamaat Islami*, terutama setelah hubungan *Jamaat Islami* dan *Hezbi Islami* kembali membaik. Padahal *Hezbi Islami* adalah musuh besar bagi milisi Uzbek, terutama karena selama ini Hekmatyar tidak menghendaki milisi Uzbek -- yang merupakan desersi dari rezim Najib -- bergabung dalam pemerintahan sementara Mujahidin, memimpin pemerintahan Afghanistan pasca komunis. Oleh karena itu, cukup alasan bagi Dostam untuk berbalik arah, menentang Masood dan Rabbani yang sedang memegang kendali kekuasaan Afghanistan.

Alhasil, pada 8 Desember 1992, *Hezbi Wahdad* yang didukung milisi Uzbek turun ke jalan menentang Masood, serta menuntut

pemerintah Rabbani agar segera mundur, dalam rangka mencegah terjadinya manipulasi dalam sidang *Jirgah* yang segera akan dilaksanakan. Karena milisi Uzbek cukup besar, sementara Dostam sendiri punya pengaruh kuat dalam jajaran militer, akibatnya bayang-bayang kerusuhan bersenjata kembali menghantui Afghanistan.²⁵

"Komunis telah tumbang. Tidak ada alasan lagi untuk bertikai". Benarkah demikian? Ternyata tidak semudah itu dalam kenyataannya. Karena, kendati telah mencoba membangun struktur politik baru, namun pola-pola tradisional ternyata masih tetap berpengaruh di kalangan Mujahidin, bahkan terus dipertahankan semasa menguasai pemerintahan Kabul menggantikan Rezim komunis.

Jika segmentasi *qawm* masih kuat di tingkat lokal, maka segmentasi etnis terlihat di tingkat nasional. Dalam hal ini, empat etnis yang sangat berpengaruh adalah: Tajik (kaum Sunni berbahasa Parsi), Hazara (Syi'ah), konfederasi Durrani Pashtun, dan Ghilzai serta suku-suku Pashtun Timur.

Ghilzai dan Pashtun Timur dominan di tubuh Aliansi Peshawar. Etnis Durrani terbagi antara para pemimpin suku yang pro-monarki dan kaum mullah yang lebih "fundamentalis", tetapi masih kuat hubungan horizontalnya. Dibanding Pashtun Timur, di kalangan Durrani Pashtun tribalisme masih bisa menjadi unsur pemersatu. Etnis Tajik mempunyai komandan tempur yang sangat terkenal seperti, Masoud dan Ismail (yang asli Pashtun), tapi justru mendapat porsi kekuasaan politik yang sangat kecil di

²⁵Bahkan, Dostam telah sempat melakukan pemboman di sekitar Gedung Perwakilan PBB di Afghanistan, tempat di mana Najibullah masih sembunyi sampai saat ini.

tubuh Aliansi Peshawar.

Orang-orang Tajik, kendati ada di semua partai Aliansi Peshawar yang menjadi cikal-bakal Dewan Mujahidin, namun sebagian besar memilih bersekutu dengan *Jamiat-e Islami* pimpinan Rabbani dan Masoud. Sedangkan golongan Syi'ah menjalin persekutuan dengan Aliansi "Delapan Partai" yang berbasis di Iran. Setelah runtuhnya Razim Najib, hampir semua orang Syi'ah memilih bersekutu dengan *Jamiat-e Islami* yang didominasi suku Tajik. Ini bisa dimengerti, mengingat saingan Masoud, yaitu Hekmatyar, didukung kaum Wahabi yang sangat anti-Syi'ah.

Sebenarnya, baik Hekmatyar maupun aliansi Syi'ah sama-sama mencita-citakan negara Islam "fundamentalis" ala Iran. Namun Teheran tampak lebih condong pada Masoud yang Tajik. Dari segi sosio-kultural memang ada kedekatan antara Persia dan Tajik. Apalagi Hekmatyar konon mendapat bantuan yang sangat besar dari Saudi yang merupakan "saingan" Iran di Afghanistan.

Melihat kenyataan tersebut, maka dapat tergambarkan secara jelas bahwa masa de-

pan politik Afghanistan di masa mendatang tampaknya tetap akan sangat tergantung pada sejauh mana polarisasi suku tersebut, terutama yang mendominasi dua faksi Mujahidin terkuat saat ini: *Jamaat Islami* dan *Hezbi Islami*, berhasil diatasi.²⁶ Juga, dibutuhkan "kerelaan" pihak-pihak luar yang selama ini terlibat dalam konflik Afghan. Jika tidak, maka apa yang telah dialami Lebanon akan terjadi juga di Afghanistan. Quo Vadis Afghanistan?

²⁶Memang, selama pemerintah sementara Mujahidin berada di bawah kepemimpinan Burhanuddin Rabbani antara *Jamaat Islami* dan *Hezbi Islami* terjadi rekonsiliasi, namun kelanggengan dari kondisi itu masih disangsikan banyak pihak. Kesangsian ini sangat berdasar, karena pada 29 Desember 1992, tatkala sekitar 1300 orang dalam Jirgah mempersiapkan diri untuk memilih seorang Presiden pertama Afghan sejak jatuhnya rezim komunis, 5 dari 9 faksi Mujahidin (termasuk *Hezbi Islami* pimpinan Hekmatyar) memboikot pertemuan itu karena menuduh Rabbani telah menyuap anggota Jirgah. Bahkan Hekmatyar juga tidak lagi mengakui pemerintahan Rabbani karena seharusnya telah berakhir pada pertengahan Desember 1992, serta menyatakan akan kembali menyerang Kabul. *BBC*, 29 Desember 1992.

Tata Informasi Internasional Baru

SEBUAH MASALAH DEMOKRASI DAN PLURALISME

A.S. Achmad

Memasuki Era Baru

KONPERENSI Tingkat Tertinggi Gerakan Non-Blok (KTT Non-Blok) ke-10 yang diselenggarakan di Jakarta, mempunyai makna yang sangat penting. Bukan terutama karena Indonesia mendapat kehormatan untuk pertama kali menjadi tuan rumah dari konperensi itu dan seterusnya akan memimpin gerakan tersebut selama tiga tahun mendatang, akan tetapi karena negara tempat konperensi kali ini yang dipandang sebagai salah satu pendiri dan pelopor Gerakan Non-Blok (GNB) telah memperoleh kepercayaan untuk menyelenggarakan *summit meeting* justru pada saat dunia dewasa ini mulai memasuki "era baru", yang oleh Deklarasi Accra 1991 diharapkan akan semakin mengurangi konfrontasi dan sebaliknya terus mempererat dan meningkatkan kerja sama di antara bangsa-bangsa. Mata dunia kembali tertuju ke Indonesia, yang telah pernah mengukir sejarah sebagai tempat Dasasila Bandung berhasil dirumuskan dan yang kemudian mendorong

serta menjiwai lahirnya GNB. Maka KTT Non-Blok ke-10 membawa angin segar mengulangi kepeloporan Indonesia untuk menjawab tantangan-tantangan baru yang bakal dihadapi oleh GNB yang sangat mungkin berbeda sekali dan tidak pernah dialami sebelumnya oleh umat manusia, menjelang Abad ke-21 ini dan seterusnya.

Perkembangan internasional dua-tiga tahun terakhir, terutama sesudah KTT Non-Blok ke-9 di Beograd menunjukkan telah terjadi perubahan-perubahan besar yang sungguh menakjubkan. Runtuhnya komunisme di Uni Soviet, penyatuan Eropa, bubarnya Pakta Warsawa dan pergolakan-pergolakan yang terjadi di berbagai tempat lainnya, telah mengubah peta politik, ekonomi dan militer dunia yang selama ini dikenal. Proses reformasi struktural di bidang politik dan ekonomi menjangkiti banyak negara terutama di wilayah-wilayah bekas pengaruh Blok Timur, termasuk RRC dan Korea Utara. Di mana-mana kini merebak pemikiran-pemikiran baru, aspirasi-aspirasi baru dan 'kekuatan-kekuatan baru yang menyo-

dorkan wawasan-wawasan baru terhadap penanganan berbagai masalah dunia, umat manusia, dan bangsa-bangsa itu sendiri.

Era baru ini memang telah ditandai terutama oleh redanya ketegangan Perang Dingin antara Blok Barat dan Timur yang telah mencekam dunia dalam kecemasan selama beberapa dekade dan rujuknya negara-negara besar ke dalam suatu era detente baru, saling pendekatan antara negara mulai berkembang di berbagai kawasan dan benua, melampaui batas-batas geografi dan ideologi, serta tampilnya kecenderungan-kecenderungan dasar yang mulai merombak secara radikal bentuk-bentuk dan esensi hubungan ekonomi internasional dengan menonjolkan ciri saling ketergantungan dan integrasi perekonomian dunia. Akan tetapi, dunia masih belum merupakan tempat yang aman sebagaimana yang dicita-citakan oleh GNB. Keadaan internasional masih tetap dirongrong oleh konflik yang berlarut-larut dan tindakan kekerasan yang tidak mengenal batas, masih terus dihantui oleh campur tangan dan intervensi negara besar di berbagai sengketa regional dan bahkan pada sengketa domestik dan lokal, masih dibayangi oleh ancaman bencana nuklir, dan masih saja dihindangi oleh gejala dominasi politik dan ketidakadilan dalam hubungan ekonomi, perlucutan senjata, masalah hak asasi manusia, *apartheid* dan segala bentuk rasisme, masalah keadilan sosial, kemiskinan dan kelaparan.

Dunia kita sekarang bahkan sedang menyaksikan bayang-bayang baru dari pasca Perang Dingin, yaitu munculnya poros tunggal kekuatan dunia yang semakin menunjukkan ambisi keadikuasaan. Gejala ini cenderung berperan sebagai polisi internasional, akan tetapi di sana sini sudah menampakkan sepak terjang yang mau memaksakan kehendaknya sendiri secara sepihak.

Penghancuran pusat-pusat instalasi nuklir Irak, menyusul Korea Utara yang masih dikejar-kejar sementara Israel dibiarkan terus dengan aman menikmati program senjata nuklirnya dan pemberian sanksi diplomatik-militer-ekonomi atas Libya karena dicurigai tanpa bukti-bukti yang kuat terlibat pemboman pesawat PANAM di Lockerbie dan pesawat UTA di Niger merupakan beberapa contoh yang menimbulkan kekhawatiran baru. Oleh sebab itu sebelum poros tunggal ini dapat menyeret PBB lebih jauh ke dalam manuver-manuver politiknya, GNB perlu segera mengambil upaya-upaya lebih keras dalam usaha restrukturisasi, revitalisasi dan demokratisasi lebih lanjut. Badan Dunia ini dengan tujuan untuk melaksanakan prinsip-prinsip Piagam PBB sendiri yang juga menjadi prinsip-prinsip GNB, sesuai dengan aspirasi dan tujuan-tujuan seluruh negara dan bangsa di dunia.

Dalam pada itu, era baru terus membawa perubahan cepat dalam situasi manusia yang dampaknya dirasakan di seluruh sektor kehidupan, di semua benua dan pada waktu yang sama. Proses pertumbuhan jumlah penduduk yang terus menerus merupakan salah satu penyebab pokoknya. Penduduk bumi yang saat ini berjumlah lebih 4 milyar jiwa akan berlipat dua banyaknya pada bagian pertama Abad ke-21 dan menurut proyeksi, baru akan mantap stabil pada akhir abad itu antara 10-12 milyar jiwa. Indonesia sendiri akan mengalami penambahan jumlah penduduk pada pertengahan abad tersebut menjadi sekitar 350 juta jiwa dan diperkirakan pada saat menginjak tahun 2000 saja sudah akan meningkat menjadi 216 juta jiwa.

Bahkan laporan mutakhir PBB yang di-siarkan baru-baru ini menunjukkan bahwa

pertambahan jumlah penduduk dunia telah terjadi lebih cepat dari yang diperkirakan semula, yaitu sudah akan berjumlah 6 milyar pada tahun 1998. Pertambahan cepat ini terjadi terutama di Asia dan Afrika. Sekitar 80 persen jumlah penduduk dunia akan lahir di negeri-negeri sedang berkembang dan apabila perbedaan tingkat hidup tetap sebesar sekarang, maka jumlah penduduk Dunia Ketiga yang akan pindah ke negeri-negeri industri akan makin besar. Kasus-kasus perbatasan antara Amerika Serikat dan Meksiko dan antara negara-negara di Selatan dan Utara Lautan Tengah sudah mencerminkan kegawatan masalah itu.

Di berbagai negara Dunia Ketiga penduduk pada berpindah karena kekurangan tanah, air, dan menurunnya kualitas lahan. Dilihat secara global, tanah pertanian di dunia makin berkurang, sedangkan jumlah penduduk makin bertambah. Hal ini merupakan salah satu sumber potensial yang dapat menimbulkan konflik sosial dan politik di masa mendatang, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional, tanpa mengurangi implikasi-implikasi dari masalah pertambahan jumlah penduduk ini di berbagai bidang dan sektor kehidupan lainnya. Misalnya, di bidang pendidikan, kesehatan, lapangan kerja dan lebih khusus lagi dalam pemenuhan pangan, papan dan sandang.

Faktor pokok lainnya yang membawa perubahan yang begitu mendasar dalam kehidupan umat manusia dewasa ini adalah pencemaran lingkungan hidup oleh perilaku manusia sendiri. Sistem-sistem hayati, kimia, cuaca dan keanekaragaman biologis di bumi mengalami perubahan secara sejagat. Memanasnya suhu di bumi terutama disebabkan oleh karbon dioksida (CO₂) atau gas polutan yang dihasilkan industri bahan ba-

kar, penggunaan sumber energi batubara, kendaraan bermotor, pembakaran hutan, termasuk pengrusakan hutan-hutan tropis akibat penebangan pohon secara komersial yang tidak bertanggung jawab dan mengurugi zat asam di udara.

Pembuangan minyak saja ke laut oleh industri negara-negara Barat tidak kurang dari 3 juta ton setiap tahun yang merusak lingkungan dan membunuh habitat ikan di laut, belum lagi pencemaran sampah nuklir dari percobaan-percobaan senjata negara-negara *superpower*. Gas ini antara lain makin mempercepat terjadinya efek rumah kaca yang menaikkan suhu global bumi dan membahayakan kehidupan. Tingkat penebalan karbon dioksida di udara dalam abad yang akan datang diperkirakan mencapai dua kali lipat jika tidak mulai dari sekarang diambil langkah untuk mengurangi pengeluarannya.

Lapiran ozon akan semakin menipis akibat meningkatnya emisi gas-gas buangan, suhu bumi akan naik dari 1,5 menjadi 4,4 derajat Celcius, sedangkan makhluk-makhluk hidup termasuk tumbuh-tumbuhan hanya mampu menyesuaikan diri kepada perubahan suhu bumi paling tinggi sampai 3 derajat Celcius. Perubahan-perubahan pola cuaca tidak lagi dapat diramalkan, permukaan laut akan naik 27-100 cm dan merendam pulau-pulau dan berbagai pemukiman di daerah pantai, kerusakan ekosistem dan daerah-daerah pertanian dan penyimpangan perkembangan manusia.

Masalah pemanasan global sekarang ini menjadi perdebatan sengit dalam forum internasional antara negara-negara industri maju yang merupakan produsen terbesar CO₂ dan negara-negara sedang berkembang yang banyak menderita akibatnya. Usaha kerja sama internasional seperti *earth sum-*

mit awal Juni tahun 1992 di Rio de Janeiro oleh Konperensi PBB tentang lingkungan dan pembangunan (UNCED) dan yang lainnya perlu digalakkan demi mencapai kesepakatan jalan keluar yang sebaik-baiknya untuk menyelamatkan bumi dari ancaman kehancuran.

Di samping masalah kependudukan dan lingkungan hidup, era baru juga ditandai oleh proses globalisasi ekonomi-ekonomi nasional. Saat ini negara-negara industri sedang mengalami revolusi industri ketiga (revolusi pasca cerobong asap) yang didasarkan pada kemajuan di bidang bioteknologi, mikroprosesor, informatika, dan teknologi bahan.

Di lain pihak pada sebagian negeri-negeri sedang berkembang, revolusi industri pertama (tenaga uap dan baja) dan revolusi industri kedua (kimia dan listrik) baru dalam tahap mulai meluas. Akibatnya, jurang antara negara-negara kaya di bagian utara (yang mengalami peningkatan produktivitas sangat besar karena kemampuan memanfaatkan revolusi industri ketiga) dengan negara-negara miskin di bagian selatan (kecuali beberapa negara di Pasifik Barat) semakin membesar.

Melebarnya jurang antara negara-negara industri dan negara-negara sedang berkembang juga menjalar ke dalam tubuh masyarakat negara-negara sedang berkembang sendiri, berupa jurang antara yang kaya dan yang miskin, antara mereka yang berpengetahuan modern dan mereka yang tidak, antara mereka yang bekerja dan mereka yang menganggur.

Kesejagatan ekonomi bangsa-bangsa yang sedang terjadi telah mengakibatkan penginternasionalan pasar uang, transfer modal uang melintasi perbatasan nasional

semua negara dalam jumlah yang besar dan secara berkesinambungan dengan kecepatan yang sangat tinggi. Kini pemindahan dana tidak lagi berkaitan dengan perdagangan barang tetapi didorong oleh investor-investor multinasional yang dalam proses produksi serta pemasarannya semakin merajalela di dunia. Akibatnya, berkembanglah di dunia kekuatan dan struktur kekuasaan sejagat baru yang berada di luar kemampuan pemerintah mana pun untuk mengendalikannya sendiri.

Timbul suatu lingkungan transnasional yang menguasai sebagian besar modal, keterampilan, teknologi, informasi, dan pasaran. Karena yang memimpin proses globalisasi ini bukan negara sedang berkembang tetapi perusahaan-perusahaan multinasional dari negara maju, maka bagian keuntungan yang lebih besar jatuh ke tangan perusahaan-perusahaan itu. Negara berkembang hanya mendapat keuntungan dari nilai tambah dalam pekerjaan, terutama dari tenaga kerja yang upahnya relatif rendah.

Interdependensi ekonomi dunia sekarang mengakibatkan tidak ada lagi negara akan dapat mencapai sasaran sosialnya secara sendiri, sementara dunia juga semakin cenderung untuk memanfaatkan potensi bioteknologi di bidang pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan jumlah penduduk yang terus bertambah. Ini pun juga membawa tantangan baru khususnya bagi negara-negara sedang berkembang, sebab pemakaian bioteknologi yang bersifat suatu revolusi genetika akan mengubah secara mendasar pertanian yang dikenal manusia selama 15.000 tahun yang lalu dan berarti akan membawa perubahan-perubahan pula dalam struktur sosial yang mendalam. Akan tetapi bilamana negara-negara sedang berkembang dan petani-petani mereka tidak ikut menguasai

dan tidak mampu menerapkan potensi bioteknologi ini, pertanian mereka seluruhnya akan dikuasai pula oleh perusahaan-perusahaan transnasional tadi.

Penyebab-penyebab perubahan dari era baru sebagaimana digambarkan itu merupakan proses-proses yang dampaknya saling kait mengait satu sama lain dan sangat didorong oleh perkembangan pesat ilmu dan teknologi modern.

Peranan Informasi dan Komunikasi

Refleksi singkat beberapa permasalahan dunia sebagai ilustrasi yang dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa tantangan era baru yang sedang dan bakal dihadapi oleh GNB dalam dasawarsa sembilan puluhan ini bukan saja tetap relevan dengan prinsip-prinsip dasar, tujuan dan sasaran-sasaran, melainkan juga persoalan-persoalan internasional yang juga meminta peranan dan tanggung jawab gerakan secara politis dan moral tampaknya akan semakin meningkat pula dan berkembang semakin cepat dan semakin kompleks, di dalam mana aspek informasi dan komunikasi semakin memegang peranan penting dengan dampak-dampak yang semakin besar dan merembes (*pervasive*).

Era baru yang juga sering disebut sebagai era globalisasi telah menempatkan informasi dan komunikasi pada salah satu posisi puncak dalam percaturan dunia. Berkat kemajuan teknologinya alam semesta ini seolah-olah akan dibawa ke dalam genggamannya. Bumi kita semakin kecil rasanya, tembok-tembok tertutupan, isolasi dan keterpencilan antara manusia, golongan, suku dan antara bangsa-bangsa telah dilumatkan oleh keampuannya menguasai ruang dan waktu.

Dunia menjadi semakin transparan, bangsa-bangsa semakin didorong untuk saling membuka diri, saling mengulurkan tangan, karena perubahan-perubahan yang dibawanya semakin bersifat global dan membutuhkan kerja sama yang bersifat saling bergantung satu sama lain.

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi memang telah menjanjikan dan memberikan banyak kemungkinan yang tak terbayangkan sebelumnya. Kemungkinan-kemungkinan ini baik berupa tantangan-tantangan baru maupun berupa harapan-harapan baru, atau peluang-peluang baru. Di antara harapan-harapan itu, peluang bagi terciptanya perdamaian dunia turut dimungkinkan. Juga peluang bagi lahirnya kerja sama internasional di berbagai bidang ikut dibukakan olehnya. Dengan teknologi itu persahabatan dan kerja sama antara bangsa-bangsa, baik bersifat bilateral maupun multilateral, dapat diwujudkan dengan baik, karena potensi besar yang dimilikinya dalam hal membangun hubungan dan membina saling pengertian di antara pihak-pihak yang terlibat. Terhindarnya umat manusia dari ancaman malapetaka nuklir yang mengerikan selama berpuluh-puluh tahun akibat ketegangan Perang Dingin antara dua *super-power* juga adalah berkat jasa *hot line* antara Kremlin dan Gedung Putih dan sistem pengawasan bersama melalui satelit yang telah berhasil secara menakjubkan, ketika semua rencana inspeksi telah gagal. Dengan penggunaan sistem informasi semacam itu, hampir dipastikan serangan pendadakan tidak dapat terjadi.

Keuntungan besar yang diraup oleh perusahaan-perusahaan multinasional dari perdagangan internasional sejagat (dalam globalisasi ekonomi) juga adalah karena *value added* yang terutama bersumber pada

penggunaan teknologi informasi dalam jaringan usahanya, baik di sektor manajemen (*decision making*), di sektor produksi (distribusi), maupun di sektor pemasaran (konsumen). Keunggulannya dalam persaingan karena kemampuannya menciptakan jaringan informasi global.

Melalui siaran satelit, penduduk bumi mendapat peluang menyaksikan langsung peristiwa-peristiwa yang sementara terjadi di tempat-tempat yang amat jauh dari jangkauan fisiknya di layar kaca dengan akurasi yang sempurna dan dilengkapi oleh laporan tertulis yang lebih analitis melalui media komunikasi cetak dengan sistem *delivery* yang berkecepatan tinggi (antara lain sistem cetak jarak jauh). Teknologi komunikasi ini memberi kesempatan kepada umat manusia untuk senantiasa *well-informed* tentang perkembangan dunianya, meningkatkan pengetahuan umumnya dan atau menambah ilmunya dengan belajar jarak jauh.

Penginderaan jauh (*remote sensing*) dengan resolusinya yang tajam, adalah jenis teknologi informasi yang lain dengan kemampuannya untuk mengungkapkan dengan cermat sifat-sifat obyek atau benda-benda yang terdapat di permukaan bumi serta gejala-gejala yang ada di bawah atau di atasnya. Dengan mengidentifikasi sifat-sifat dan menentukan kondisi dari obyek-obyek itu masyarakat manusia dapat memanfaatkan kekayaan bumi yang sebelumnya tersembunyi bagi kemaslahatan kehidupannya.

Apa yang telah kita kemukakan ini barulah secuil harapan dari sekian banyak harapan yang diberikan oleh teknologi informasi dan komunikasi kepada umat manusia hari ini. Praktis tidak ada lagi bidang kehidupan yang penting luput dari terobosan teknologi itu dan tidak menikmati pe-

luang yang dibawanya, sampai kepada anak-anak di rumah dapat begitu mudah mengerjakan pe-er sekolahnya dengan cukup memanggil informasi yang jumlahnya sangat besar dari databases melalui PC dengan alat pelengkap modern. Penjelajahan angkasa luar dan di bawah laut dapat dilakukan oleh manusia, juga antara lain karena peluang yang didapat dari padanya.

Di samping itu, tantangan-tantangan yang dibawanya juga tidak sedikit dan tidak kecil. Bagi negara-negara sedang berkembang pada umumnya yang masih menjadi pemasok teknologi tersebut, tantangan ini sungguh tidak ringan, terutama tantangan-tantangan baru dari teknologi maju. Selain membutuhkan dana yang sangat besar untuk dapat memilikinya dan *technical know-how* untuk dapat mengoperasikannya, juga terdapat kecenderungan dari si pemilik asal teknologi bersangkutan untuk tidak men-transfer teknologi tertentu itu kepada bangsa/negara lain selama belum diciptakan/dimiliki teknologi baru lagi yang lebih canggih dan lebih unggul daya saingnya untuk melindungi atau memupuk kepentingan global mereka. Akibatnya, negara-negara sedang berkembang hanya menjadi penerap teknologi terbatas saja.

Karena teknologi bersifat netral, maka ia dapat digunakan untuk berbagai macam kepentingan tertentu. Dalam hubungan ini, tidaklah mengherankan misalnya kalau Kantor-kantor Berita Transnasional, seperti *AFP, UPI, Reuter, AP*, dan *Transnational Broadcasting* seperti *CBS NEWS, UPI-TN, CNN, British Visnews* yang "bercokol" di Barat dalam pemberitaannya mengenai peristiwa/masalah internasional cenderung selalu memihak/menguntungkan kepentingan Barat. Hal ini bukan saja merisaukan negara-negara sedang berkembang, melainkan

juga beberapa negara-negara maju sendiri seperti Kanada, Australia dan di antara negara-negara Eropa Barat, karena khawatir terhadap kedaulatan politik, ekonomi, dan identitas kultural mereka dengan perkembangan dari apa yang disebut "informatisasi masyarakat" dan "kolonialisme elektronik" itu. Epi-phenomena dari globalisasi secara potensial mengandung ancaman terhadap ketahanan nasional bangsa-bangsa.

Banjir informasi yang dibawa oleh inovasi teknologinya, jauh melampaui kapasitas cerna orang-orang. Akibatnya, penyesatan informasi (*information overload*) makin sukar dihindari oleh anggota-anggota masyarakat. Terjadi pergolakan pada diri orang-orang, antara kebutuhan untuk memperoleh lebih banyak informasi dan kesulitan yang juga bertambah untuk menggunakannya. Disorientasi dan stress oleh Toffler dalam *Future Shock* menggambarkan hal ini.

Sejalan dengan itu, produk-produk media massa acapkali menerpa orang-orang (khalayak) dalam bentuk suapan-suapan kecil yang mudah ditelan, sehingga pikiran khalayak tergelincir ke dalam kenetralan dan bermasa bodoh saja manakala informasi itu membanjirinya. Televisi menawarkan banyak lahan informasi berupa cabikan-cabikan fakta dan guntingan-guntingan hal-hal yang sepele, yang baik dan yang buruk, program-program yang sangat bermutu dan yang rongsokan, melebur bersama-sama ke dalam suatu gumpalan. Banyak keluarga yang anggota-anggotanya tidak lagi bercakap-cakap satu sama lain sebanyak yang pernah mereka lakukan sebelumnya. Anak-anak yang bergantung pada perangkat komputer atau pada mesin kalkulator secara berlebihan untuk memecahkan masalah, menurut beberapa survei, dapat mengalami kega-

galan untuk mempertajam kemampuan intelektual mereka sendiri. Pada bangsa-bangsa yang diberkati dengan dana pengetahuan yang hampir tak terbatas, bagaimana bisa ratusan ribu orang dewasa mengalami butahuruf fungsional (*functionally illiterate*); termasuk mereka yang sudah bersekolah bertahun-tahun dan dalam beberapa hal bahkan yang telah berijazah sekolah tinggi, yaitu orang-orang yang telah dibombardir oleh pesan-pesan media sejak masa kecil, namun tidak dapat membaca jadwal perjalanan atau menjawab teka-teki sederhana tentang ilmu bumi yang bersifat dasar.

Sistem *networking* (pertukaran pesan-pesan elektronik yang menciptakan hubungan-hubungan pribadi melalui kelompok-kelompok komputer yang berpautan satu sama lain) telah membuka bentuk-bentuk hubungan sosial yang baru. Jika pemilik-pemilik PC dan tingkat penggunaannya berkembang pesat, maka bangsa bersangkutan dapat mempunyai suatu jaringan pertukaran informasi yang baru yang kurang terorganisasi dan terdefinisikan seperti halnya media massa standar, tetapi memiliki pencapaian yang luas, jauh dan cepat sekali. Satu saat mungkin kita sudah perlu memperluas batasan pengertian kita tentang komunikasi massa, karena secara teknis, sebuah berita (benar atau bohong) dapat disebarkan secara elektronis ke seluruh negeri tanpa publikasi dalam surat kabar, majalah atau dalam siaran radio atau televisi. Menarik kedengarannya, namun mengandung bahaya, karena informasi atau desas-desus yang dipertukarkan melalui teknologi ini berada di luar kontrol redaktur-redaktur yang bertanggung jawab dan dapat memberikan sirkulasi yang luas kepada penyebaran kesan-kesan atau pengaruh-pengaruh yang tidak benar, kesalahpahaman dan kebohongan-kebohongan yang berbahaya.

Ketika hakim Inggris terkenal Sir Edward Coke mengatakan 400 tahun yang lalu bahwa *a man's house is his castle* konsep tentang komputer tentu saja masih amat jauh dari khayalannya. Bahkan pada tahun 1949, ketika George Orwell menulis novel ramalannya *Big Brother is Watching*, 1984, keajaiban elektronik seperti itu belum menjadi faktor dalam kehidupan sehari-hari. Sekarang, di ambang tahun 2000 komputer dalam beberapa aplikasinya sedang memban-ting harga pernyataan Coke tersebut dan mengancam untuk menjadi *Big Brother*.

Rumah seseorang masih bisa menjadi istana baginya, akan tetapi makin banyak ia berkomunikasi melalui komputer rumahnya dengan perusahaan-perusahaan, sumber-sumber informasi, dan lain-lain individu maka menjadi semakin kurang aman benteng rahasia pribadinya. Bank-bank memori komputer menyimpan rekaman-rekaman mengenai pembelian-pembelian yang sudah ia lakukan, transaksi-transaksi perbankan-nya, literatur yang ia baca, *home movies* yang ia tonton, dan pernyataan-pernyataan sembrono yang pernah ia buat dalam tukar menukar pesan elektronik. Siapa yang tahu ke dalam tangan apa informasi yang terkomputer itu akan jatuh karena kemalingan, kecelakaan, atau dijual untuk mencari keuntungan. Pengalaman reporter *Newsweek* di San Francisco merupakan salah satu contoh nyata, yang telah diteror *privacy*-nya setelah mempublikasikan tentang bagaimana para *hacker* komputer menembus sistem-sistem pengamanan. Para hacker yang marah mem-balas dengan menyeret reporter bersangkutan ke depan *teletrial* dalam percakapan antarkomputer mereka dan mencorengnya dengan penghinaan-penghinaan pada *bulletin boards* untuk dibaca oleh orang-orang lain. Komputer menyediakan begitu banyak hal-

hal yang baik, namun dapat pula melakukan kejahatan dengan merusak *privacy*.

Demikian sekelumit tantangan yang sempat dikemukakan. Harapan dan tantangan baru tampaknya masih akan terus bermunculan sejalan dengan pemunculan teknologinya yang baru pula. Jumlah satelit yang berada di orbit saat ini sudah mencapai 3.600 buah. Sekarang dunia sudah memasuki Revolusi Satelit II, di mana komunikasi lewat satelit dapat memotong infrastruktur telekomunikasi, seperti DBS (*Direct Broadcast Satellite*) yang sudah tidak asing lagi, MB (*Mobile Communication*) dan PN (*Private Network*). Sistem MB menyediakan komunikasi antara lain untuk mobil, truk, kereta api, bus, pesawat terbang dan lain sebagainya, dengan jasa pelayanan komunikasi dua arah, dengan suara dan data, di mana saja. Sedangkan sistem PN untuk jaringan pribadi yang menyediakan komunikasi data dua arah dan juga suara, serta dilengkapi kemampuan menyalurkan gambar atau video.

Sementara itu temuan-temuan dan penyempurnaan-penyempurnaan baru dengan berbagai-bagai konsekuensi yang baru berlangsung terus secara berkesinambungan, tak ada orang dapat memastikan kapan teknologi terbaru meninggalkan laboratorium dan memasuki penggunaan sehari-hari secara meluas. Tetapi tampaknya pemunculan generasi berikut cenderung lebih cepat dari pemunculan generasi yang disusulnya.

Tidak sukar untuk ditebak, betapa besar peluang yang dipunyai oleh mereka yang menguasai dan mengontrol teknologi tersebut dalam era baru ini, seperti halnya industri-industri informasi raksasa transnasional yang ada di Barat. Karena peranan strategis yang dimainkan oleh informasi dan komuni-

kasi dalam perkembangan dunia hari ini makin menentukan, GNP perlu meninjau kembali dan mengkaji ulang penempatan masalah ini dalam skala prioritas perjuangannya.

Tata Informasi & Komunikasi Internasional Baru

Perjuangan pokok GNB di bidang "komunikasi internasional" adalah membangun Tata Informasi dan Komunikasi Internasional yang baru. Tujuannya adalah untuk meratakan jalan bagi tercapainya cita-cita GNB yaitu membangun Tata Dunia Baru. Cita-cita ini hanya akan terwujud jika dilakukan tindakan konkrit untuk mengubah tata dunia lama yang dipandang sebagai tidak adil dan tidak mempercayai kemampuan negara-negara Non-Blok/sedang berkembang untuk membangun diri mereka sendiri, dan dalam upaya-upaya untuk mereorganisasi tata dunia dalam bidang-bidang *politik* dan *ekonomi*.

Dalam bidang informasi dan komunikasi, terdapat kepincangan-kepincangan yang merupakan bagian dari pola umum kepincangan atau ketidakadilan di segala sektor di dunia. Bahkan di bidang ini negara-negara industri maju menduduki posisi yang lebih tinggi, yang sayangnya tidak selalu berarti dalam pengertian positif. Secara jujur diakui keunggulan mereka dalam teknologi maupun dalam manajemen informasi dan komunikasi, dan negara-negara sedang berkembang berusaha menggunakan kenyataan ini sebagai dorongan untuk mengejar dan tidak tertinggal di belakang keunggulan teknologi dan manajerial mereka. Bangsa-bangsa sedang berkembang dibanjiri dengan informasi yang pada satu segi, hanya menguntungkan kepentingan-kepentingan negara-

negara industri maju itu dan, pada segi yang lain, membahayakan citra negara-negara sedang berkembang yang sedang membangun.

Perkembangan komunikasi internasional menunjukkan bahwa terdapat arus informasi yang tidak seimbang antara bangsa-bangsa maju dan bangsa-bangsa sedang berkembang. Seluruh acuan berkenaan dengan pembangunan Tata Informasi dan Komunikasi Internasional Baru (TIKIB) itu sesungguhnya adalah acuan kepada perjuangan jangka panjang untuk memperbaiki ketidakseimbangan tersebut.

Ketidakseimbangan ini seringkali pula ditunjuk sebagai "arus satu-arah" dalam informasi yang didominasi oleh kantor-kantor berita transnasional dan struktur-struktur korporasi yang melakukan monopoli atas media komunikasi raksasa dunia, sehingga memegang monopoli atas peredaran internasional dalam informasi. Hal ini melahirkan ketidakseimbangan secara kuantitatif dalam arus informasi antara negara maju dan negara sedang berkembang, dan secara kualitatif dalam interpretasi berita yang merugikan negara-negara sedang berkembang. Sebab itu, sangat perlu bagi negara-negara Non-Blok/negara-negara sedang berkembang lainnya untuk meluruskan situasi ini guna memberi kepastian bagi dekolonisasi informasi dan mempercepat pembentukan TIKIB.

Menurut pandangan negara-negara Non-Blok bahwa "arus satu-arah" dalam informasi ini telah menciptakan jurang yang sangat besar dalam bidang komunikasi, sebanyak arus itu menciptakan jurang dalam semua bidang lainnya dari usaha manusia, termasuk jurang ekonomi antara negara-negara maju dan sedang berkembang. Dan jurang-jurang ini cenderung untuk menjadi

bertambah lebar, terutama disebabkan karena kemajuan cepat yang fantastis dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, yang secara praktis di kontrol oleh negara-negara industri.

Kehebatan sumber penyebab ketidakseimbangan arus informasi ini secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut. Sejak dasawarsa 1960, negara-negara industri yang besar sudah menunjukkan gerakan kuat ke arah konsentrasi industri, sentralisasi kapital, dan ekspansi transnasional sebagai konsekuensinya. Dalam proses ini, konsentrasi pada skala nasional dan global menjadi jalin menjalin. Hasilnya melahirkan suatu sistem ekonomi global yang dikontrol oleh sistem-sistem *sentralisasi kapital, teknologi, dan distribusi produksi*. Sistem oligopolistik ini membentuk dan membina struktur-struktur produksi, pemasaran, dan konsumsi internasional. Korporasi-korporasi transnasional menempati jantung dari sistem itu.

Korporasi-korporasi transnasional tersebut amat berkepentingan dalam aspek-aspek perangkat keras maupun perangkat lunak dari komunikasi internasional. Terdapat industri-industri raksasa dalam bidang elektronika dan *aerospace* yang mengontrol terbanyak mengenai pengembangan dan aplikasi dari teknologi komunikasi yang baru. Terdapat industri-industri media transnasional, seperti korporasi-korporasi film, kantor-kantor berita, perusahaan-perusahaan periklanan dan penerbit-penerbit majalah internasional yang memproduksi banyak pesan-pesan untuk arus komunikasi internasional. Tentu saja, semua korporasi transnasional mempunyai operasi-operasi komunikasi yang luas sebagai bagian dari kegiatan bisnis mereka, seperti informasi pasar, *public relations* dan program-program pelatihan. Mereka semua mengeluarkan biaya

yang sangat besar dalam mengiklankan produk-produknya. Belanja pada periklanan global di Amerika Serikat saja beberapa tahun yang lalu mencapai sekitar 30 juta dolar per tahun.

Perusahaan-perusahaan yang sangat penting dengan investasi dalam komunikasi adalah kepunyaan korporasi-korporasi industri dunia yang paling besar. Komunikasi telah menjadi cabang produksi industri yang vital dan menguntungkan. Kontrol dari komunikasi membuka perspektif-perspektif yang penting bagi perekrutannya kebutuhan-kebutuhan konsumen dan legitimasi dari kepentingan-kepentingan bisnis.

Jadi, korporasi-korporasi transnasional dalam komunikasi internasional dilihat sebagai suatu *kompleks industri komunikasi* yang melukiskan pertalian dialektis tiga unsur vital dari kekuatan ekonomi global, yakni: kontrol modal pendukung, kontrol teknologi (pengembangannya, aplikasinya, dan transfernya), dan kontrol mekanisme pemasaran. Kompleks ini seterusnya mengontrol struktur komunikasi internasional yang disentralisasi yang berfungsi mempromosikan pesan-pesan. Pesan-pesan tersebut menggambarkan konfigurasi nilai-nilai sosiokultural yang berkaitan dengan *kepentingan tetap ekonomi*. Konfigurasi nilai ini cenderung *bertentangan* dengan konfigurasi nilai sosiokultural yang menggambarkan *kepentingan umum*.

Melihat filsafat pemberitaan yang dianutnya, jelas tidak *compatible* dengan filsafat pembangunan negara-negara sedang berkembang. Mengenali kekuatan, posisi dan kepentingan korporasi komunikasi transnasional negara-negara maju tersebut, sepintas lalu orang bisa berkesimpulan bahwa pada era globalisasi ini (yang notabene ikut dicip-

takannya) mereka malah lebih berpeluang untuk tambah merajalela menyebarkan informasi dan ulasan yang sangat merugikan Non-Blok ke seluruh dunia, dan dengan demikian makin menjauhkan bangsa-bangsa ini dari cita-citanya membangun TIKIB. Akan tetapi era ini juga memberi peluang bagi negara-negara Non-Blok untuk lebih mengintensifkan gerakannya, mengembangkan kebijakan-kebijakan baru dan menempuh langkah-langkah *adaptive* kepada tuntutan perubahan tersebut yang dapat lebih menguntungkan perjuangannya, antara lain dengan mengefektifkan "interdependensi global" untuk berbagai kerja sama dalam hubungan antarbangsa.

Tata Dunia Baru tidak mungkin dapat dibangun oleh GNB sendiri, dan begitu juga halnya dalam membangun TIKIB memerlukan keterlibatan aktif dari semua bangsa di dunia, apakah itu dari kelompok Selatan ataukah dari kelompok Utara. Kata kunci bagi TIKIB adalah: *kerja sama*. Ide-ide pokok mengenai TIKIB ialah, bahwa bagaimanapun juga, otonomi dalam sistem-sistem informasi negara-negara sedang berkembang tidak ditujukan kepada isolasi atau melepaskan hubungan dari kerja sama internasional, melainkan pada dialog dan kerja sama atas dasar kemitraan yang sederajat, dengan menghormati sistem-sistem informasi yang berbeda dengan fungsi-fungsi dan tujuan-tujuan yang berbeda-beda.

Persoalan TIKIB pada dasarnya adalah masalah *demokrasi* dan *pluralisme*, yaitu: hak dari semua orang dan dari tiap warga negara untuk mempunyai akses kepada informasi yang mereka perlukan. Sasaran pokok dari tata baru ini adalah menciptakan kemungkinan-kemungkinan bagi hubungan-hubungan demokratis yang sejati, baik secara internasional maupun dalam diri bangsa-

bangsa. Ini berarti membawa demokrasi kepada kehidupan melalui keterlibatan yang lebih besar dari seluruh rakyat dalam proses *decision-making* menyangkut segala persoalan ekonomi, politik, sosial dan kultural yang penting dalam masyarakat, termasuk masalah-masalah informasi dan komunikasi. Sebab itu persoalan TIKIB terutama bukan persoalan mendiskusikan apa yang sistem informasi-komunikasi negara-negara industri maju itu sedang lakukan dan mencoba untuk meyakinkan pelaku-pelaku utamanya agar mengubah pekerjaan mereka. Sistem ini, sebagaimana halnya sistem-sistem informasi-komunikasi bangsa-bangsa sedang berkembang, juga adalah hasil evolusi biologis, ia datang dari suatu realitas, dan mempunyai nilai-nilai, prioritas-prioritas dan pelaku-pelakunya sendiri yang tidak menggambarkan realitas-realitas dan kebutuhan-kebutuhan bangsa-bangsa sedang berkembang.

Akan tetapi, kita juga menyadari bahwa perbaikan terhadap ketidakseimbangan arus informasi dalam komunikasi internasional sebagaimana yang dirisaukan oleh negara-negara sedang berkembang, tidak dapat dilakukan melalui pergantian arus Utara ke Selatan dengan arus Selatan ke Utara. Jika kebutuhan-kebutuhan, nilai-nilai, dan prioritas-prioritas negara-negara sedang berkembang berbeda dari negara-negara maju, maka begitu juga kebutuhan-kebutuhan, nilai-nilai, dan prioritas-prioritas negara-negara maju berbeda dari negara-negara sedang berkembang.

Oleh sebab itu, yang paling penting dipersoalkan dalam masalah TIKIB ini bukan pula efisiensi dan efektivitas dari sistem transnasional tersebut, melainkan haknya untuk menggambarkan kebutuhan-kebutuhan umat manusia, jika umat manusia ini ter-

diri dari demikian banyak realitas, budaya dan masyarakat yang berbeda-beda. Dan hak atau tuntutan ini, bergabung dengan hubungan mendalam antara sistem yang ada dan kelompok-kelompok pembuat keputusan dari negara-negara maju itu, membuat negara-negara sedang berkembang merasa bahkan lebih tertekan.

Masalah-masalah ketidakseimbangan, karena itu, adalah masalah yang nyata, dan kita harus tidak kehilangan pandangan mengenai realitas-realitas tersebut. Kenyataan adalah, bahwa sistem informasi-komunikasi transnasional telah lahir dari "pasar" yang menciptakan aturan-aturan, nilai-nilai dan prioritas-prioritasnya sendiri. Di sini petugas media massa pada umumnya (termasuk kantor-kantor berita) adalah menjual berita. Ini berarti berita itu harus menarik (atau "sexy" menurut sebutan dalam jargon berita mereka), dan sebab itu harus penting, atau luar biasa (*exceptional*), atau mengejutkan (*shocking*). Juga berita itu harus ringkas, sederhana, jelas. Format *spot news* ini dari jaringan "ABC" sebagai contoh. Hasilnya adalah arus berita yang *event-oriented*, dan tentu saja bukan yang bersifat *process-oriented* dan menyangkut tema-tema pokok yang urgen bagi negara-negara sedang berkembang. Mekanisme pemberitaan ini telah melahirkan keluhan negeri-negeri Dunia Ketiga pada umumnya karena kegersangannya dari tema-tema yang mereka anggap relevan bagi mereka, seperti masalah pembangunan, identitas kultural, integrasi regional, dan upaya-upaya untuk mencapai keadilan sosial. Berita-berita itu terutama meliputi peristiwa malapetaka, kup, dan kejadian-kejadian yang berdampak negatif. Sedangkan sebaliknya, bagi negara sedang berkembang, informasi merupakan instrumen yang esensial dari pembangunan dan integrasi bangsa.

Akan tetapi mekanisme yang sama telah membawa kepada penghindaran dari proses informasi mengenai sektor-sektor sosial yang tidak berhubungan dengan pasar, termasuk di negara-negara maju itu sendiri. Inilah sebabnya mengapa sedikit sekali informasi yang kita temukan, misalnya, mengenai orang-orang muda, orang-orang tua dan petani-petani, kecuali mereka melakukan sesuatu yang sensasional. Itu pula sebabnya mengapa begitu banyak informasi kita temukan tentang pemimpin-pemimpin politik, orang-orang kota, dan dunia *show-biz*. Proses ini dilambangkan dalam contoh perdana tentang wanita-wanita, yang tidak menjadi pelaku-pelaku dalam proses informasi itu dengan masalah-masalah, persepsi-persepsi dan nilai-nilai mereka sendiri, kecuali mereka menjadi bintang-bintang kenamaan, atau aktivis-aktivis dalam gerakan perjuangan hak-hak wanita.

Semua ini menunjukkan dengan jelas, bahwa masalah TIKIB bukan masalah Utara-Selatan. Ia adalah masalah bagi setiap orang, dan merupakan persoalan kebutuhan untuk menciptakan instrumen-instrumen komunikasi yang baru yang memungkinkan partisipasi dari seluruh pelaku-pelaku yang telah termarginalisasi dari sistem yang sekarang, di Utara maupun di Selatan. Teknologi-teknologi baru, dan kemungkinan-kemungkinan yang tak terbatas di bidang ilmu pengetahuan elektronika, membuat hal itu mungkin untuk pertama kalinya dalam sejarah. Akan tetapi ini tidak dapat dilakukan hanya melalui *inter-governmental agreements*. Untuk membangun tata informasi ini, semua jaringan sosial dan kultural seluruh masyarakat harus berperan serta, agar menghasilkan suatu arus komunikasi yang maha luas atau tidak terbatas dan serempak; kadang-kadang bersamaan (paralel) dan

kadang-kadang bertentangan, karena ini merupakan esensi dari demokrasi. Ini berarti menghapuskan struktur informasi vertikal yang ada, yang tidak hanya dalam arti struktur vertikal Utara-Selatan, tetapi juga secara internal pada setiap masyarakat, di mana media biasanya digenggam oleh segelintir tangan. Hal ini berarti pula menciptakan struktur-struktur horizontal yang baru, menggunakan teknik-teknik baru, ide-ide baru dan isu yang baru.

Di samping penyempurnaan struktur komunikasi internal bangsa-bangsa berkembang, melalui interdependensi global, perbaikan terhadap struktur-struktur komunikasi yang memungkinkan arus informasi dari negara-negara berkembang memasuki negara-negara maju menjadi lebih terbuka. Salah satu misal pendekatan kepada sasaran ini adalah pengakuan bahwa sistem-sistem informasi dari negara-negara industri mewakili suatu "pasar" yang harus dihadapi dengan metoda *marketing*. Menindak-lanjuti peningkatan yang jelas dalam informasi mengenai negara-negara sedang berkembang dalam dasawarsa belakangan, baik dalam mutu maupun jumlah, kecenderungan ini harus dimanfaatkan dengan penawaran berita-berita yang atraktif dan sesuai-pasar, dari negara-negara sedang berkembang. Ini mensyaratkan suatu strategi informasi yang cocok, perencanaan, pelatihan personil dengan pengetahuan tentang pasar di negara-negara industri, dan tindakan operatif pada pihak negara-negara berkembang.

Kebutuhan selanjutnya adalah peranan yang lebih aktif dari negara-negara berkembang dalam membentuk arus berita dari negara-negara industri kepada Dunia Ketiga agar lebih sungguh-sungguh menyesuaikan sektor informasi ini kepada kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan ("pasar")

negara-negara sedang berkembang.

Dalam kedua bidang kerja yang bertumpang tindih secara parsial tersebut, terdapat ruang bagi kerja sama internasional yang lebih intensif terutama dengan negara-negara industri maju (di samping dengan sesama negara-negara sedang berkembang sendiri), tidak hanya dalam penyediaan tenaga-tenaga mediator profesional di sektor pemberitaan untuk men-*tailor-made* pesan-pesan dari Selatan ke Utara dan sebaliknya, tetapi sejalan dengan itu meliputi seluruh aspek dari bidang komunikasi massa, termasuk penelitian, pelatihan, dan pertukaran berita internasional dan regional. Langkah-langkah ini, dapat membawa hasil-hasil nyata dalam masa datang yang dekat dalam upaya untuk menanggulangi kepincangan arus informasi Utara-Selatan, dalam rangka membangun TIKIB, daripada terus terpaku dalam perdebatan pada *level bipolarisme ritual* dan sumbang mengenai Utara versus Selatan dan Pemilikan Swasta versus Intervensi Negara yang menenggelamkan ke dalam konfrontasi.

Di samping itu, beberapa hal kiranya patut mendapat perhatian gerakan:

1. Penanganan masalah sumber daya komunikasi yang selama ini dilakukan secara terpisah atau sendiri-sendiri antara komunikasi massa/media massa di satu pihak dan teknologi informasi dan komunikasi pendukungnya (seperti satelit komunikasi, telematik dan sebagainya) di lain pihak, perlu dikaitkan satu sama lain sebagai permasalahan terpadu, sehingga lebih mendekatkan kepada pemecahan masalah peningkatan daya kompetitif dari media massa GNB, khususnya di sektor perangkat keras. Kehebatan korporasi komunikasi transnasional antara lain justru karena keterpaduannya dalam hal ini.

Jantung revolusi teknologi di bidang informasi-komunikasi hari ini, juga justru merupakan apa yang disebut "konvergensi media-data".

2. Persoalan informasi dan komunikasi juga tidak berdiri sendiri, melainkan bersangkutan paut dengan berbagai bidang lain di luar dirinya. Sebab itu kurang tepat menghadapi persoalan ini hanya semata-mata dari sudut "murni informasi-komunikasi" saja; seperti aspek peranan wartawan dan kantor berita, arus program televisi, masalah tarif, pembangunan prasarana-prasarana komunikasi dan lain-lain. Pendekatan GNB yang bersifat *action oriented* perlu diterapkan dalam pemecahan persoalannya dengan melibatkan bidang-bidang lain yang dipandang berkaitan. Dengan begitu bisa diharapkan bidang komunikasi massa dapat lebih ampuh memainkan peran strategisnya dalam perjuangan GNB.
3. Sejalan dengan itu, sejak dari permulaan sudah menunjukkan bahwa cita-cita dari TIKIP berhubungan dengan upaya-upaya untuk membentuk Tata Ekonomi Internasional Baru (TEIB). Sebab itu ditekan bahwa hubungan antara kedua bidang tata baru ini adalah sangat erat, yaitu: *satu sama lain tidak dapat dipisahkan*. Hal ini dinyatakan kembali, misalnya, dalam Deklarasi Kuala Lumpur, bahwa suatu tata informasi dan komunikasi dunia baru yang lebih adil dan lebih efektif merupakan bagian integral dari upaya-upaya untuk mencapai suatu tata ekonomi internasional yang baru. Juga dalam laporan akhir Komisi MacBride *Many Voices One World* ditandaskan hal yang sama. Tetapi umumnya perbincangan tentang TIKIB telah cenderung berkembang jauh di luar bidang kerangka ini. Sekarang sudah tiba saatnya GNB memberikan perhatian khusus pada pembahasan masalah tersebut sehingga dapat segera dilaksanakan. Konsep "kemandirian" mungkin tepat dijadikan prinsip pokok dalam pertautan antara TIKIB dan TEIB ini.
4. Keterbatasan sumber daya informasi dan komunikasi yang dimiliki oleh negara-negara anggota Non-Blok, dapat diimbangi dengan pengadaan semacam Pusat Informasi & Komunikasi GNB yang bertugas merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan komunikasi terpadu serta mengkoordinasikan pelaksanaannya. Dengan menghimpun seluruh sumber daya informasi dan komunikasi negara-negara anggota (*software, hardware, brainware*) dalam suatu perencanaan komunikasi yang *realistik*, sumber-sumber daya yang serba kurang dapat mencapai daya-guna dan tepat-guna yang sangat besar. Kampanye-kampanye komunikasi internasional yang berhubungan dengan kepentingan bersama negara-negara anggota, terutama dalam menghadapi gerakan-gerakan imperialisme politik, ekonomi, sosiokultural, dapat dirumuskan dan diatur pelaksanaannya melalui Pusat Informasi & Komunikasi itu.
5. Penelitian dan pengembangan teknologi maju di bidang informasi dan komunikasi GNB, termasuk modifikasi-modifikasi teknik dalam mengembangkan teknologi konvergensi (contoh: kesuksesan CNN dalam mengawinkan televisi kabel dengan satelit komunikasi) merupakan hal yang sangat mendesak sehingga perlu terus digalakkan, agar ketergantungan negara-negara anggota pada produk teknologi negara-negara maju bisa segera diakhiri.

6. Dalam kegiatan komunikasi internasional, di samping isu politik dan ekonomi, isu kependudukan dan lingkungan hidup termasuk masalah-masalah urgen yang meminta prioritas.
7. Seperti ditegaskan di dalam berbagai deklarasi, TIKIB yang dicita-citakan tidak terlepas dari pembangunan tata informasi dan komunikasi di dalam negeri negara-negara anggota. Sejalan dengan era globalisasi sekarang ini yang bercirikan keterbukaan dan partisipasi, hendaknya hak warga negara, termasuk pers dan media massa lainnya, di dalam menyatakan pikiran dan pendapatnya didasarkan kepada kebebasan yang mandiri dan bertanggung jawab.
8. Regulasi yang bersifat *code of conduct* dalam penggunaan komputer dan perangkat mikroelektronik lainnya sudah perlu dipikirkan, sebelum kejahatan di bidang ini merajalela di dalam masyarakat Non-Blok, terutama untuk melindungi *privacy* warga negara dan mencegah munculnya *silent electronic mass media* bawah tanah.
9. Mendorong terus kegiatan UNESCO dan badan-badan internasional lainnya dalam usaha mencapai cita-cita TIKIB serta menghidupkan kembali Resolusi PBB No. 33/115 agar memperoleh pelaksanaan dari anggota-anggotanya (khususnya dari negara-negara maju).

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Agee, Warren K., et al. *Maincurrents in Mass Communications*, 1989.
- Nimmo, Dan D. dan Sanders, Keith R., eds. *Handbook of Political Communication*, 1981.
- Gerbner, George, et al., eds. *Communication Technology and Social Policy*, 1973.
- Hamelink, Cees. *The Corporate Village*, 1977.
- Susanto, Astrid. *Perencanaan Komunikasi Menghadapi Tinggal Landas*, 1986.
- Subrahmanyam, K., ed. *India, Indonesia and the New Cold War*, 1986.
- Tadic, Bojana and Dromnjak, Milos, eds. *Documents of the Gatherings of the Non-Aligned Countries. Volume I and II*, 1989.
- Toffler, Alvin. *Powershift*, 1990.
- Ministry of Foreign Affairs Malaysia. *Foreign Affairs Malaysia*, 1986.
- Directorate of Publication, Department of Information (Republic of Indonesia). *Cominac-I Jakarta, Indonesia*, 1984.
- Unesco. *Many Voices One World*, 1980.
- Unesco. *The New International Economic Order. The Accra Declaration*, 1991.
- CSIS. *Indonesia, Gerakan Non-Blok dan Tata Dunia Baru*, 1991.
- Pernyataan Presiden RI, Soeharto di depan Sidang Konperensi Tingkat Tertinggi Gerakan Non-Blok, Beograd, Yugoslavia, 4-7 September 1989.

Dokumen

Kegiatan-kegiatan ASEAN

RINGKASAN PERISTIWA ASEAN

Penyusun:

Sudibyo (Editor), Yoyok Ariessusanto, F. Andrea

- I. SIDANG PARA MENLU ASEAN
- II. KERJA SAMA EKONOMI
 - A. Masalah Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA)
 - B. Kerja Sama Industri, Mineral dan Energi
- III. KERJA SAMA NON-EKONOMI
 - A. Kerja Sama Hukum
 - B. Kerja Sama Keamanan
 - Pertemuan ASEAN-Pol
 - C. Kerja Sama Ketenagakerjaan
- IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIA-LOG
 - A. ASEAN-AS
 - B. ASEAN-Kanada
 - C. ASEAN-Jepang

I. SIDANG PARA MENLU ASEAN

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting - AMM*) ke-26 berlangsung di Singapura tanggal 23-24 Juli 1993, dilanjutkan dengan pertemuan *Post*

Ministerial Conference (PMC) tanggal 26-28 Juli 1993 untuk membahas: (1) masalah kehadiran Kepala Negara/Pemerintahan ASEAN dalam pertemuan para pemimpin APEC (*Asia Pacific Economic Conference*) di Seattle, AS bulan November 1993; (2) perpanjangan mandat UNTAC di Kamboja yang akan berakhir 30 Agustus 1993; (3) pengaturan keamanan regional ASEAN.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan se usai pembukaan pertemuan AMM bahwa: (1) tidak tercapainya konsensus di antara negara ASEAN tentang gagasan Presiden AS, Bill Clinton, untuk mengadakan pertemuan para pemimpin ekonomi APEC di Seattle, AS, November 1993, tidak berarti ada perpecahan dalam ASEAN; (2) keanggotaan ASEAN di APEC bersifat individual, karena itu sah bila masing-masing negara ASEAN menentukan sendiri sikapnya atas gagasan Clinton itu; (3) Malaysia menyatakan tidak akan datang ke pertemuan APEC, sedangkan Singapura menyatakan akan datang dalam pertemuan tersebut; (4) APEC dapat membantu negara-negara di kawasan Asia Pasifik untuk merevitalisasi dan mengembangkan ekonomi dunia, jika prinsip-prinsip dasar APEC dipegang teguh, seperti: (a) peningkatan kerja sama ekonomi di Asia Pasifik tidak menenggelamkan identitas atau membatasi peranan dan

kegiatan institusi atau perhimpunan regional yang sudah ada; (b) APEC harus memegang teguh prinsip-prinsip persamaan derajat, pemerataan, saling menguntungkan, serta memperhitungkan sepenuhnya perbedaan tingkatan pembangunan ekonomi, dan sistem sosial politik negara-negara sekawasan; (c) APEC jangan sampai dikembangkan menjadi suatu blok perdagangan yang *inward-looking*, melainkan harus diarahkan untuk membantu terciptanya suatu sistem perdagangan dunia yang terbuka; (d) APEC harus tetap mempertahankan bentuknya sebagai forum konsultasi dan kerja sama ekonomi, dan membantu menyelesaikan problem-problem perdagangan dan ekonomi; (e) APEC harus memperkuat anggotanya, baik secara individu maupun kolektif, untuk memperjuangkan kepentingan bersama dan memproyeksikannya dalam forum multilateral yang lebih luas; (f) penerapan APEC harus berjalan secara bertahap dan pragmatis, terutama dalam pengembangan struktur institusinya (*Kompas*, 24-7-1993).

Pertemuan tahunan Menlu ASEAN itu berakhir tanpa mencapai konsensus tentang gagasan Presiden Bill Clinton, mengenai pertemuan para pemimpin ekonomi APEC di Seattle, November 1993. Kegagalan itu disebabkan penolakan Malaysia untuk tidak hadir dalam pertemuan itu. Sedangkan Singapura dan Filipina menyatakan akan hadir. Sementara negara ASEAN lainnya, yaitu Indonesia, Thailand dan Brunei Darussalam belum menentukan sikap (*Kompas*, 25-7-1993).

Menlu Singapura, *Wong Kan Seng*, mengatakan dalam jumpa pers se usai penutupan AMM bahwa: (1) tidak tercapainya konsensus itu tidak harus dilihat sebagai hal yang luar biasa; (2) meskipun kadang-kadang ASEAN berbeda pendapat tentang sesuatu hal, tetapi ASEAN selalu mencari jalan keluar yang terbaik; (3) Kaukus Ekonomi Asia Timur (EAEC) akan beroperasi dalam APEC; (4) Jepang dan AS belum menanggapi persoalan EAEC; (5) kaitan antara APEC dan EAEC akan diputuskan dalam Sidang Menteri Ekonomi (AEM) bulan Oktober 1993 (*Kompas*, 25-7-1993).

Komunike bersama AMM mengatakan bahwa: (1) perkembangan APEC merupakan kerangka konsultatif untuk mempertahankan pertumbuhan dan dinamika ekonomi di Asia Pasifik; (2) ASEAN akan terus memainkan peranan konstruktif dalam proses pembentukan APEC yang sedang berjalan; (3) masalah EAEC tetap merujuk pada teks *An Appropriate Modality to Complete the Elaboration of the EAEC Concept* yang dihasilkan dalam *Joint Consultative Meeting* di Jakarta tanggal 9-10 Juli 1992. AEM merupakan lembaga yang

tepat untuk mendukung dan mengarahkan EAEC karena sebagian anggota EAEC merupakan anggota APEC. Untuk itu EAEC hanya disebut sebagai kaukus di dalam APEC; (4) ASEAN belum akan mengundang negara-negara non-Asia Tenggara untuk menjadi penandatangan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (*Treaty of Amity and Cooperation - TAC*); (5) perlu modalitas-modalitas yang memungkinkan agar negara-negara non-Asia Tenggara ikut menandatangani TAC; (6) ASEAN menyambut baik resolusi PBB tentang TAC yang disahkan melalui konsensus dalam Sidang Umum PBB ke-47 tahun 1992. TAC merupakan perjanjian yang mempunyai arti penting karena berhasil merumuskan *Code of Conduct* dan mekanisme untuk menyelesaikan sengketa di kawasan Asia Tenggara. Prinsip-prinsip dalam TAC menjadi dasar untuk mencapai diplomasi preventif (*preventive diplomacy*) dan membina pembentukan komunitas (*community building*) di Asia Tenggara; (7) *ASEAN Regional Forum* (ARF) dibentuk untuk membahas masalah politik dan keamanan di Asia Tenggara; (8) ASEAN akan mengundang seluruh peserta ARF untuk hadir dalam forum yang sama di Bangkok tahun 1994; (9) ASEAN akan memasukkan paragraf mengenai hak asasi manusia (HAM); (10) mereka menyambut baik konsensus internasional yang dicapai dalam konferensi di Wina Juni 1993 mengenai Hak Asasi Manusia serta menegaskan kembali komitmen dan penghargaan HAM dan kebebasan fundamental seperti tertuang dalam Deklarasi Wina Juni 1993; (11) ASEAN mencatat kemajuan untuk memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada rakyatnya sehingga mereka dapat hidup sesuai harkatnya. Mereka menekankan bahwa pelanggaran terhadap HAM tidak dapat ditolerir dengan alasan apapun; (12) perlu diperkuat kerja sama internasional dalam segala aspek HAM, dan semua pemerintah harus menjunjung tinggi dan menghargai harkat manusia; (13) pembentukan mekanisme regional yang tepat tentang HAM perlu dipertimbangkan; (14) mereka merasa prihatin atas situasi yang terjadi di Bosnia-Herzegovina (*Kompas*, 25-7-1993).

Untuk pertama kali ASEAN berhasil mengajak negara-negara besar, membahas masalah politik dan keamanan Asia Pasifik dalam kerangka Forum Regional ASEAN (ARF), yang berlangsung tanggal 25 Juli 1993. Dalam pertemuan yang disebut *informal working dinner* itu hadir para Menlu ASEAN dan 7 negara mitra dialognya, yaitu Menlu AS, *Warren Christopher*, Menlu Jepang, *Kabun Muto*, Wakil Masyarakat Eropa, *Willy Claes*, Menlu Kanada, *Perin Beatty*, Menlu Aus-

tralia, *Gareth Evans*, Menlu Selandia Baru, *Don Mc Kinnon*, dan Menlu Korea Selatan, *Han Sung Joo*. Di samping itu hadir tamu lain, Menlu Rusia, *Andrei Kozyrev*, Menlu Cina, *Cian Qichen*, Menlu Vietnam, *Nguyen Manh Cam*, dan Menlu Laos, *Somsavat Leng-savad*.

Menlu Ali Alatas mengatakan se usai pertemuan itu bahwa: (1) pertemuan tersebut merupakan peristiwa bersejarah, karena untuk pertama kali semua pihak yang berkepentingan atas situasi politik dan keamanan di Asia Pasifik duduk bersama-sama dan membahas semua persoalan yang dihadapi kawasannya; (2) tidak tercapainya kesepakatan dalam pertemuan itu, karena permasalahan kawasan hanya dibahas secara umum, bukan pada masalah yang substansial; (3) rencana pertemuan *informal working dinner* di Bangkok tahun 1994 diharapkan lebih mendalam dan terarah; (4) *informal working dinner* merupakan peristiwa bersejarah dan penting bagi pembinaan rasa saling percaya di antara negara-negara kawasan dan kelangsungan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi di Asia Pasifik (*Kompas*, 26-7-1993).

Pertemuan ASEAN dengan ketujuh mitra dialognya (PMC), membahas masalah politik dan keamanan di Asia Pasifik serta masalah regional.

Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) para Menlu ASEAN menyalahkan agresi yang dilakukan pasukan Serbia atas Bosnia-Herzegovina, yang didukung oleh Tentara Nasional Yugoslavia dan serangan kelompok ekstremis; (2) mereka meminta DK-PBB untuk mengambil tindakan atas agresi Serbia, dan mendesaknya untuk menarik seluruh pasukannya dari wilayah yang didudukinya dengan menggunakan kekuatan senjata, pembersihan etnis, dan cara-cara lainnya. DK-PBB perlu mengembalikan sepenuhnya kedaulatan, kesatuan dan integritas wilayah Bosnia-Herzegovina; (3) pemerintah Bosnia-Herzegovina harus dibebaskan dari penerapan Resolusi DK-PBB 713 (1991) yang memberlakukan embargo senjata terhadap bekas Yugoslavia (*Kompas*, 27-7-1993).

PMC menyatakan keprihatinannya atas memburuknya situasi di Bosnia-Herzegovina. Mereka menyesalkan belum berhasilnya upaya-upaya yang berulang kali dilakukan masyarakat internasional untuk mencapai penyelesaian damai. PMC juga mendesak pihak-pihak yang berkepentingan di wilayah itu untuk melakukan perundingan, dan mencapai penyelesaian tanpa dipaksakan yang dapat diterima oleh semua pihak (*Kompas*, 28-7-1993).

Di samping itu para Menlu ASEAN dan negara mitra dialognya juga membicarakan pelaksanaan embargo senjata di Bosnia-Herzegovina. ASEAN menggaris bawahi tentang tidak seimbangannya kekuatan-kekuatan yang bertempur di Bosnia-Herzegovina. Dalam pembicaraan tersebut muncul beberapa masalah, seperti: (1) pemberlakuan embargo oleh DK-PBB, menempatkan Bosnia pada kedudukan yang sulit, karena Serbia memiliki persenjataan yang berlimpah yang dihasilkan oleh industri senjatanya sendiri. Sebaliknya, Bosnia yang tidak memiliki cukup senjata, pemberlakuan embargo senjata itu hanya akan menjadikan kedudukan Bosnia menjadi semakin lemah; (2) ASEAN mencatat bahwa negara-negara Barat bersikap tidak adil terhadap masalah Bosnia. Bosnia dipaksa untuk menerima penyelesaian, karena mereka dianggap sebagai pihak yang lemah. Dengan demikian, kalau Bosnia menolak, maka Bosnia sendiri yang akan rugi; (3) ASEAN mempertanyakan, kenapa Barat tidak memaksa Serbia, ketika negara itu menolak penyelesaian yang ditawarkan. Barat seakan menutup mata terhadap penolakan Serbia itu. Kini, ketika keadaan sudah semakin buruk, Bosnia yang ditekan; (4) ASEAN mengecam sikap Barat dan PBB dalam menanggapi perlakuan Serbia terhadap Bosnia, yang melanggar prinsip-prinsip yang dianut PBB dan mengecam standar ganda Barat maupun PBB dalam masalah Bosnia-Herzegovina (*Kompas*, 28-7-1993).

PMC sepakat: (1) perlunya Vietnam diintegrasikan ke dalam kawasan dan ekonomi dunia. Masyarakat internasional agar memberikan bantuan teknik dan keuangan, agar Vietnam dapat menerapkan ekonomi pasar; (2) menyambut baik keputusan AS untuk tidak lagi menentang bantuan ASEAN mendorong Vietnam agar berintegrasi ke dalam kawasan. Di samping itu, PMC menegaskan: (1) walaupun terdapat perbedaan pendekatan dalam melihat Myanmar, tetapi semua pihak sepakat untuk mendorong tercapainya perdamaian di negara itu; (2) stabilitas di Myanmar sangat berkaitan dengan keamanan regional, karena itu ASEAN akan melanjutkan upaya untuk mendorong perubahan-perubahan yang terjadi di negara itu; (3) negara-negara ASEAN berada dalam posisi yang lebih baik untuk mendorong perubahan-perubahan di Myanmar; (4) mereka menyambut baik paket peluang pasar bagi barang-barang industri yang disepakati kelompok empat KTT G7 Tokyo, yaitu AS, ME, Jepang dan Kanada (*Kompas*, 28-7-1993); (5) mereka mendukung usul ASEAN mengenai pertemuan *Expanded Permanent Five* (lima anggota tetap PBB) ditambah Australia, Jerman, Je-

pang, Indonesia, Thailand dan melibatkan Pangeran Sihanouk, partai-partai Kamboja, Vietnam dan ASEAN. Keterlibatan mereka dalam kerangka kerja politik pasca UNTAC akan membantu pembangunan stabilitas di Kamboja pasca pemilu (*Suara Karya*, 28-7-1993); (6) mereka sepakat untuk tidak sepakat (*agree to disagree*) mengenai isu demokratisasi dan penerapan hak asasi oleh rezim militer di Myanmar (*Kompas*, 29-7-1993).

Di samping pertemuan PMC dalam format 6+7 (enam negara ASEAN dengan tujuh negara mitra dialog), juga berlangsung pertemuan dalam format 6+1 (enam negara ASEAN dengan satu negara mitra dialog), yaitu ASEAN dengan Jepang, ASEAN dengan Selandia Baru, ASEAN dengan AS dan ASEAN dengan ME.

Pertemuan ASEAN-Jepang membicarakan masalah perdagangan, investasi, kerja sama industri, kerja sama pembangunan, dan kerja sama kebudayaan. Kedua pihak mengakui kecenderungan meningkatnya perdagangan kedua negara. ASEAN meminta agar Jepang mau menyeimbangkan neraca perdagangan yang lebih menguntungkan Jepang.

Pertemuan ASEAN-AS membicarakan masalah Kaukus Ekonomi Asia Timur (EAEC), yang akan menjadi Kaukus dalam Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC). AS mengharapkan agar EAEC bersedia mendorong sistem perdagangan terbuka. Sementara itu ASEAN, menyambut baik dilanjutkannya kehadiran AS di kawasan Asia Tenggara.

Dalam pertemuan ASEAN-Selandia Baru, kedua pihak sepakat untuk mengeksplorasi kemungkinan untuk meningkatkan perdagangan dan investasi (*Kompas*, 28-7-1993).

Sedangkan dalam pertemuan ASEAN-ME, ASEAN mendesak ME agar tidak menerapkan kondisionalitas-kondisionalitas seperti Hak Asasi Manusia dalam kerja sama ekonomi. Kerja sama ASEAN-ME di bidang perdagangan dan investasi sejak tahun 1992 terus meningkat (*Suara Karya*, 29-7-1993).

Menlu dan Deputi PM Belgia, *W. Claes*, mengatakan bahwa: (1) ME akan tetap memberlakukan sanksi ekonomi dan politik terhadap Myanmar sampai pemerintah itu melakukan demokratisasi dan menghormati hak asasi manusia; (2) ME tidak menutup kemungkinan negara lain melakukan pendekatan lain dalam masalah Myanmar untuk mencapai tujuan yang sama (*Kompas*, 29-7-1993).

Menlu Australia, *Gareth Evans*, mengatakan bahwa: (1) meskipun Australia mengambil sikap yang sama dengan ME dan AS tentang masalah Myanmar, namun Australia dapat mengerti *constructive engagement* yang ditempuh ASEAN, mengingat stabilitas politik dan keamanan di kawasan Asia Tenggara, angat ditentukan oleh situasi politik di Myanmar; (2) sikap ASEAN untuk membujuk Myanmar agar melakukan demokratisasi dan menghormati HAM dapat membawa hasil yang positif (*Kompas*, 29-7-1993).

Pembantu Menlu AS Urusan Asia Timur dan Pasifik, *Winston Lord*, mengatakan bahwa AS akan mendorong ASEAN dan ME memanfaatkan kebijaksanaan *constructive engagement* untuk menekan Myanmar agar memperbaiki penerapan HAM dan demokratisasi (*Kompas*, 29-7-1993).

II. KERJA SAMA EKONOMI

A. MASALAH PERDAGANGAN BEBAS ASEAN (AFTA)

Pertemuan ASEAN Forum dengan tema *Feature Trade and Investment Flows, New Regional Challenges for ASEAN*, berlangsung di Singapura tanggal 27-28 April 1993 dihadiri oleh Sekjen ASEAN Dato Ajit Singh, Presiden ASEAN Institute, Aburizal Bakrie, mantan Menteri Perdagangan Filipina, Jose S. Conception, Jr., Presdir PT Bakrie & Brothers, Tanri Abeng serta wakil dari 44 perusahaan Indonesia, 24 dari Malaysia, 6 dari Filipina, 22 dari Singapura, 20 dari Muangthai dan 1 dari Brunei Darussalam.

Alasan diadakan pertemuan itu antara lain karena peningkatan kerja sama ekonomi ASEAN sampai sekarang belum terwujud secara konkret. Rencana penurunan tarif yang mulai berlaku Januari 1993 belum menunjukkan perkembangan yang berarti. Hal ini disebabkan upaya peningkatan kerja sama ekonomi ASEAN tidak didukung oleh para pelaku di lapangan khususnya koordinasi antara sektor swasta dengan pemerintah. Di samping itu realisasi kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) tidak didukung oleh aturan main yang diperlukan sehingga realisasi AFTA terhambat (*Kompas*, 28-4-1993).

Dato *Ajit Singh* mengatakan dalam pertemuan itu bahwa: (1) ASEAN harus mengambil langkah drastis dan tidak perlu takut akan dampak negatif pelaksanaan AFTA; (2) ASEAN harus meningkatkan daya tarik investor asing yang kini mulai melirik negara lain seperti Vietnam dan Cina; (3) Vietnam dan Cina menjadi pesaing ASEAN di masa yang akan datang. Hal ini dise-

babkan oleh fasilitas kemudahan-kemudahan investasi dan upah buruh yang murah yang diberikan oleh Vietnam dan Cina bagi investor asing; (4) lambatnya pelaksanaan AFTA juga disebabkan oleh belum beraninya negara-negara ASEAN mengambil langkah drastis untuk menderegulasikan perekonomiannya; (5) ada beberapa kebijaksanaan atau program pelengkap yang harus diambil untuk mendorong pelaksanaan AFTA, yaitu: (a) pengembangan arus transportasi, komunikasi, keuangan dan perbankan; (b) koordinasi dan harmonisasi kebijaksanaan investasi; (c) kesatuan prosedur kepebeanaan antara sesama negara ASEAN; (6) ada kesenjangan kerja sama antara swasta dan pemerintah. Padahal pendapat para pengusaha swasta merupakan syarat mutlak untuk mengembangkan suatu kawasan perdagangan bebas, karena merekalah pelaku di lapangan (*Kompas*, 28-4-1993).

Tanri Abeng mengatakan bahwa: (1) ASEAN membutuhkan adanya pergerakan arus tenaga kerja di antara sesama negara ASEAN, terutama pergerakan secara bebas tenaga profesional di tingkat manajer, bukan tingkat pekerja teknis; (2) kelambatan realisasi AFTA disebabkan adanya perbedaan visi antara pemerintah dan swasta dan antara sesama perusahaan swasta di ASEAN sendiri; (3) untuk membahas pelaksanaan AFTA, peran swasta selama ini lebih dianggap sebagai sumber masukan tetapi tidak ikut berperan di dalam memutuskan langkah konkret untuk memperlancar pelaksanaan AFTA (*Kompas*, 28-4-1993).

Dalam pertemuan itu juga munculkan pendapat: (1) di antara negara-negara ASEAN, Indonesia merupakan negara yang paling menderita jika kawasan ini benar-benar mengalami penurunan arus masuk investasi asing sebab setiap tahunnya Indonesia mengalami pertumbuhan jumlah tenaga kerja yang terbanyak di antara negara ASEAN, yaitu sekitar 2,7 juta; (2) Cina dan Vietnam merupakan negara yang terbanyak menawarkan insentif di Asia Pasifik dibandingkan dengan ASEAN; (3) di antara negara-negara ASEAN, Indonesia merupakan negara terburuk yang memberikan insentif bagi investasi asing (*Kompas*, 28-4-1993); (4) untuk mensukseskan pelaksanaan AFTA, Indonesia diharapkan membuka diri sebab perekonomian Indonesia menjanjikan prospek pertumbuhan yang baik dan menyimpan sejumlah sumber daya alam dan energi serta tenaga dan konsumen yang besar (*Kompas*, 29-4-1993).

Presiden Malayan Bank Finance (MBC) Malaysia, Dr. Tan Sri Dato Loy Hean Heong, mengatakan dalam pertemuan itu bahwa Indonesia berperan untuk mem-

percepat proses pelaksanaan AFTA. Oleh sebab itu sebaiknya Indonesia lebih mempercepat proses deregulasi di bidang investasi dan keuangan (*Kompas*, 29-4-1993).

B. KERJA SAMA INDUSTRI, MINERAL DAN ENERGI

- Pertemuan Dewan Perminyakan ASEAN (ASCOPE)

Sidang Komite Nasional Dewan Perminyakan ASEAN (ASCOPE) ke-36 berlangsung di Surabaya tanggal 3-11 Mei 1993 untuk membahas: (1) konsep rencana pengawasan dan penanggulangan pencemaran laut di kawasan ASEAN; (2) pembentukan sistem pelatihan bersama khususnya yang menyangkut sumber daya manusia untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sektor minyak dan gas di kawasan ASEAN.

Pertemuan diikuti oleh Pangiran Hj Abu Bakar bin PSI Pg Hj Ismail dari Brunei Darussalam, Dato Dr. Abdullah Sanusi Ahmad dari Malaysia, Orlando L Galang dari Filipina, Ray Tsou Chen Hwa dari Singapura, Dr. Charan Aehalabuthi dari Thailand, GAS Nayoan dan Dr. Priyambodo dari Indonesia (*Suara Karya*, 8-5-1993).

Pjs Kepala Dinas Humas Pertamina Agus Diaparie mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 6 Mei 1993 bahwa: (1) konsep rencana pengawasan dan penanggulangan pencemaran laut di kawasan ASEAN merupakan penggalangan kerja sama untuk mengawasi dan menanggulangi masalah pencemaran laut oleh tanker-tanker atau dampak dari kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai yang diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan minyak yang beroperasi di kawasan ASEAN; (2) pertemuan ini diharapkan dapat memperoleh jalan keluar atau penyelesaian yang lebih konseptual, prosedural dan menyeluruh untuk mengatasi masalah pengawasan dan pencemaran laut; (3) selama ini sering terjadi kasus pencemaran air laut oleh kapal tanker asing di kawasan perairan ASEAN; (4) belum ada dasar hukum yang kuat untuk mengajukan tuntutan ganti rugi atau meneegah kemungkinan terjadinya pencemaran laut (*Suara Karya*, 8-5-1993).

Seusai pertemuan, Direktur Eksplorasi dan Produksi Pertamina GAS Nayoan mengatakan kepada pers di Surabaya bahwa: (1) pertemuan sepakat untuk saling tukar menukar informasi mengenai persoalan perminyakan yang dialami oleh masing-masing perusahaan; (2) masalah eksploitasi dan eksplorasi tidak termasuk dalam pertukaran informasi; (3) ASCOPE melihat ada-

nya potensi pemasaran minyak mentah di Asia Timur (*Kompas*, 12-5-1993).

III. KERJA SAMA NON-EKONOMI

A. KERJA SAMA HUKUM

- *Pertemuan Pejabat Senior ASEAN*

Pertemuan para pejabat senior ASEAN di bidang hukum berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 13-14 April 1993 untuk membahas: (1) pembentukan suatu kerangka hukum regional guna memperkokoh kerja sama ASEAN menyongsong perkembangan global; (2) pembentukan jaringan untuk mempermudah pelaksanaan wilayah perdagangan bebas ASEAN (AFTA); (3) masalah lingkungan (*Republika*, 14-4-1993).

Sekretaris Jenderal Kementerian Kehakiman Malaysia, *Nor Hayati Mohammad*, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 12 April 1993 bahwa: (1) hasil pertemuan ini akan dibahas dalam pertemuan Menteri Kehakiman ASEAN ke-2 di Kuala Lumpur tanggal 15-16 April 1993; (2) Singapura akan mengajukan kertas kerja tentang kerangka hukum untuk mempermudah berlangsungnya AFTA. Hal ini penting karena sejak pertemuan tingkat Menteri ASEAN 1992 belum terwujud; (3) Indonesia mengajukan kertas kerja mengenai kerangka ASEAN untuk melindungi lingkungan laut; (4) Malaysia mengajukan kertas kerja masalah pengaturan kerja sama di bidang hukum; (5) para pejabat senior akan mencari cara-cara untuk membentuk sistem jaringan informasi hukum ASEAN (*Republika*, 14-4-1993).

Deputi Perdana Menteri Malaysia, *Ghaffar Baba*, mengatakan pada pembukaan pertemuan Menteri Kehakiman ASEAN ke-2 tanggal 15 April 1993 bahwa: (1) ASEAN akan memformulasikan sikap bersama untuk meyakinkan negara-negara Barat tentang isu hak asasi yang tidak harus dikaitkan dengan pembangunan ekonomi dan kerja sama ekonomi; (2) hak negara untuk membangun adalah hak asasi yang fundamental, karena itu promosi hak asasi jangan dipolitisir dan jangan dikaitkan dengan pembangunan serta kerja sama ekonomi; (3) hak memperoleh makanan, rumah, kesehatan dan pendidikan sama pentingnya dengan hak menikmati demokrasi dan kebebasan berbicara; (4) kebebasan politik akan sia-sia jika tanpa dibarengi dengan penghargaan terhadap hak ekonomi, sosial dan kultural; (5) ASEAN khawatir terhadap berbagai upaya negara-negara maju untuk memanfaatkan isu hak asasi sebagai

prasyarat kerja sama ekonomi dan sosial; (6) penilaian terhadap hak asasi lebih baik dipercayakan kepada masing-masing negara, karena harus dilakukan dalam konteks kenyataan-kenyataan ekonomi, sosial dan kultural domestik (*Kompas*, 16-4-1993).

Seusai mengikuti pembukaan pertemuan tersebut, Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Indonesia, *Prof. Dr. Sunaryati, SH* mengatakan kepada pers bahwa: (1) para pejabat senior ASEAN menyetujui dua usul Indonesia yang telah diajukan sebagai materi untuk dibahas dalam pertemuan Menteri Kehakiman ASEAN ke-2; (2) kedua usul itu menyangkut upaya perlindungan lingkungan laut dan peningkatan kerja sama pendidikan serta latihan hukum; (3) secara internasional ketentuan untuk menjaga kelestarian lingkungan laut sudah ada yang dituangkan dalam berbagai bentuk perjanjian, karena itu ASEAN hanya mencari pelaksanaan yang sesuai dengan situasi lingkungan di kawasanya; (4) upaya peningkatan pendidikan dan latihan hukum di lingkungan ASEAN bertujuan agar setiap negara anggota dapat lebih mengenal sistem hukum di negara-negara anggota ASEAN lainnya; (5) dengan lebih saling mengenal sistem hukum yang ada maka setiap masalah yang mungkin timbul akan dapat lebih mudah diselesaikan (*Angkatan Bersenjata*, 16-4-1993).

Hasil pertemuan antara lain sepakat: (1) untuk lebih melembagakan kerja sama hukum di kalangan negara-negara ASEAN baik secara bilateral maupun regional melalui dukungan sistem informasi; (2) agar sistem jaringan informasi hukum ASEAN melalui sistem jaringan informasi berkomputer dipercepat pengadaannya untuk mendukung peningkatan kerja sama hukum ASEAN; (3) untuk mengadakan pertemuan pejabat senior di bidang hukum setiap dua tahun sekali dan pertemuan tingkat Menteri paling lambat setahun setelah pertemuan tingkat pejabat senior; (4) untuk meningkatkan proses interaksi hukum melalui program pertukaran pengiriman aparat masing-masing; (5) untuk menggalakkan kerja sama pendidikan, latihan dan riset hukum baik secara bilateral maupun regional; (6) untuk mengadakan pertemuan pejabat senior berikutnya di Brunei, tahun 1995, yang akan diikuti dengan pertemuan tingkat Menteri di Filipina (*Antara*, 17-4-1993).

Seusai pertemuan tersebut, Menteri Perundang-undangan Malaysia, *Syed Hamid Albar*, mengatakan kepada pers bahwa: (1) para Menteri Kehakiman dan Perundang-undangan menegaskan kembali pentingnya kerja sama hukum dan perlunya silaturahmi di antara mereka; (2) pertemuan ini sebenarnya merupakan ke-

lanjutan dari pertemuan di Bali tahun 1986; (3) kesepakatan yang dicapai sekaligus bertujuan untuk menghindari kemungkinan terputusnya dialog para Menteri Kehakiman dan Perundang-undangan ASEAN. Oleh karena itu pertemuan sekarang ini disepakati untuk merancang pertemuan berikutnya; (4) pembentukan sistem informasi hukum ASEAN sangat penting artinya, karena kasus-kasus hukum yang terjadi di salah satu negara anggotanya akan dapat diketahui oleh negara-negara anggota lainnya (*Antara*, 17-4-1993).

Sesuai menghadiri pertemuan Menteri Kehakiman ASEAN ke-2 di Kuala Lumpur, Menteri Kehakiman Indonesia, *Oetoyo Oesman*, mengatakan kepada pers di Jakarta bahwa: (1) semua hasil pertemuan di Kuala Lumpur merupakan upaya untuk mempererat kerja sama antarnegara ASEAN; (2) dibicarakannya AFTA dalam forum itu karena AFTA merupakan kesepakatan para Menteri Perdagangan ASEAN; (3) dalam forum ini penjajagan AFTA dilihat dari segi hukumnya, misalnya instrumen dan peraturan hukum apa yang diperlukan untuk mengantisipasi keberadaan AFTA; (4) kerja sama hukum dan peradilan ASEAN diperlukan untuk meningkatkan pengertian dan pengetahuan hukum negara lain dalam lingkup ASEAN; (5) para pengacara di Singapura dikondisikan untuk dapat mengikuti kesigapan dan kecepatan kerja petugas peradilan, karena petugas peradilannya dapat menyelesaikan perkara hukum sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh badan peradilan; (6) perjanjian ekstradisi antara Indonesia dan Singapura masih akan dibicarakan lebih lanjut dan dilihat perkembangannya, karena itu masalah ini akan diupayakan untuk dibawa ke forum sebagai salah satu agenda pembicaraan; (7) sistem informasi hukum ASEAN sangat berguna untuk menghadapi tantangan pembangunan hukum ASEAN di masa mendatang guna mengimbangi pesatnya kemajuan di bidang-bidang lainnya, terutama ekonomi (*Republika*, 19-4-1993).

B. KERJA SAMA KEAMANAN

- *Pertemuan ASEAN-Pol*

Pertemuan para Kepala Kepolisian ASEAN (ASEAN-Pol) ke-13 berlangsung di Manila tanggal 19-21 April 1993 untuk bertukar pandangan mengenai masalah kerja sama regional antara organisasi Kepolisian di negara-negara anggota ASEAN (*Suara Pembauran*, 7-4-1993).

Presiden Filipina, *Fidel Ramos*, mengatakan dalam pembukaan pertemuan itu antara lain: (1) pasukan kepolisian Asia Tenggara agar meluncurkan serangan terkoordinasi terhadap penyelundupan obat bius, bajak laut dan sindikat kejahatan lainnya; (2) pembasmian organisasi kejahatan harus menjadi sasaran utama sesuai dengan tujuan umum ASEAN untuk menciptakan lingkungan hidup yang stabil, yang merupakan syarat mutlak bagi kemajuan ekonomi nasional dan regional; (3) demi keamanan, gembong obat bius harus dijebloskan ke penjara dan di bawah pengawasan; (4) tahun 1993 ladang ganja di Asia Tenggara diperkirakan mampu menghasilkan 2.500 ton candu yang merupakan penyebab banjirnya heroin di pasaran obat bius dunia; (5) obat bius merupakan salah satu ancaman terbesar dan harus diperangi secara terus-menerus dan terkoordinasi secara lebih baik di antara negara-negara ASEAN; (6) meskipun terus-menerus dilakukan usaha untuk menggagalkan penyaluran obat bius, namun Asia Tenggara tetap menjadi sumber heroin terbesar bagi Amerika Utara, Eropa dan Australia; (7) meningkatnya penyaluran obat bius dan jumlah pecandu narkoba di Asia mempermudah penyebaran virus AIDS di kawasan ini; (8) kepolisian ASEAN agar terus membentuk program pelatihan bersama dan pertukaran informasi mengenai kelompok pelaku tindak kejahatan, khususnya kelompok pembajak yang mengancam kawan industri perkapalan; (9) perkapalan merupakan industri vital untuk mengembangkan perekonomian; (10) kerja sama intra regional perlu terus ditingkatkan untuk menghentikan pencurian dan pembajakan di kawasan perairan negara-negara ASEAN (*Angkatan Bersenjata*, 20-4-1993).

Hasil pertemuan mengatakan bahwa seluruh jajaran Kepolisian ASEAN sepakat untuk: (1) memerangi kejahatan narkoba secara sungguh-sungguh; (2) meningkatkan kerja sama di antara negara-negara ASEAN sambil terus saling bertukar informasi; (3) meningkatkan kesigapan personil guna mengantisipasi kegiatan narkoba; (4) melakukan keseragaman jenis-jenis narkoba yang baru ditemukan untuk diidentifikasi dalam bentuk foto serta merinci komposisi yang terkandung dalam narkoba; (5) mempercepat pengiriman data-data penjahat ekonomi khususnya yang melakukan transfer melalui *electronic banker system*; (6) meminta kepada bank-bank yang mengeluarkan kredit card untuk mensponsori seminar di lingkungan penegak hukum (*Merdeka*, 27-4-1993).

Juru Bicara Kapolri, *Kol(Pol) Drs. I.K. Ratta*, mengatakan kepada pers di Jakarta bahwa: (1) kejahatan

narkotika merupakan persoalan yang paling menonjol dari 10 tema yang dibahas dalam Sidang ASEAN-Pol ke-13; (2) kejahatan narkotika menempati peringkat pertama kejahatan yang harus diwaspadai selain kejahatan perbankan; (3) sidang dibagi dalam empat komisi, yaitu komisi A tentang perdagangan gelap senjata api, komisi B ekstradisi dan penyerahan buronan, pertukaran informasi dan komunikasi tentang pencarian orang. Sedangkan komisi C membahas pertukaran personil serta program pendidikan dan latihan lingkungan masing-masing negara ASEAN. Komisi D tentang penyusunan draft kerja sama ASEAN-Pol; (4) delegasi Indonesia yang dipimpin oleh Kapolri *Letjen Banurusman* mendapat penilaian tersendiri karena Indonesia bersedia menjadi tuan rumah dalam upaya peninjauan penyelesaian konflik antara pemerintah Filipina dan front Pembebasan Moro (*Merdeka*, 27-4-1993).

C. KERJA SAMA KETENAGAKERJAAN

Breakfast Meeting para delegasi ASEAN yang mengikuti Konferensi Para Menteri Tenaga Kerja Asia Pasifik ke-13 di Teheran berlangsung di Steghial Hotel, Teheran tanggal 20 April 1993 untuk mempersiapkan pertemuan Menaker ASEAN tahun 1993. Pertemuan ini dihadiri oleh Wakil Menaker Malaysia, *Dato Mahalingam*, Dubes Malaysia untuk Iran, *Mohd Azhari Abdulkarim*, Ketua Delegasi Brunei Darussalam, *Pehin Dato Haji Awang Isu bin Ibrahim*, serta Ketua Delegasi Singapura, *Chung Oc*, sedangkan Delegasi Indonesia terdiri dari Menaker *Abdul Latief* yang didampingi Dubes Indonesia untuk Iran, *Bambang Sudarsono* serta Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja, *Ismail Sumaryo* (*Kompas*, 21-4-1993).

Menaker *Abdul Latief*, mengatakan kepada pers sesuai pertemuan bahwa: (1) Indonesia mengajak rekan-rekan dari ASEAN untuk mengadakan pertemuan khusus Menaker ASEAN guna menyamakan persepsi atas segala aspek yang berkaitan dengan ketenagakerjaan; (2) pertemuan diharapkan dapat terlaksana pada bulan Mei 1993 dan Indonesia diminta mengambil inisiatif bagi terselenggaranya pertemuan ini; (3) minimal Indonesia harus menghubungi Filipina yang menjadi Sekretariat Kerja Sama Menaker ASEAN karena tidak hadir dalam pertemuan ini; (4) Indonesia bersedia untuk berperan aktif dan melakukan tugas ini, karena banyak manfaat yang dapat diambil. Misalnya dapat menyamakan persepsi tentang hak asasi manusia yang kini selalu dikaitkan dengan masalah perburuhan; (5) kerja sama ASEAN di bidang ketenagakerjaan sangat

diperlukan untuk mengisi pasaran tenaga kerja yang terbuka luas di dunia; (6) bentuk kerja sama di bidang ketenagakerjaan dapat dilakukan berupa tukar menukar informasi atau kerja sama pelatihan tenaga kerja; (7) kerja sama ketenagakerjaan antarnegara ASEAN bukan hal yang mustahil karena masing-masing negara mempunyai kelebihan di bidangnya masing-masing (*Kompas*, 21-4-1993).

Sementara itu, Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja, *Ismail Sumaryo* mengatakan kepada pers di Teheran tanggal 22 April 1993 bahwa: (1) ASEAN sepakat menyelenggarakan pertemuan tingkat Menteri Tenaga Kerja di Jakarta tanggal 15 Mei 1993; (2) materi pokok yang dibahas akan disesuaikan dengan masalah yang akan dibahas dalam Konferensi Buruh Internasional (*International Labour Conference - ILC*) bulan Juni di Jenewa; (3) ASEAN menyadari perlunya koordinasi menjelang pelaksanaan ILC agar ASEAN dapat keluar satu suara (*Kompas*, 23-4-1993).

IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

A. ASEAN-AS

Pertemuan para pejabat ASEAN-AS berlangsung di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, tanggal 15-16 Mei 1993 untuk membicarakan masalah keamanan regional.

Asisten Menlu AS Urusan Asia Timur dan Pasifik, *Winston Lord*, mengatakan bahwa: (1) ASEAN adalah mitra penting AS. AS mendukung usulan agar isu-isu keamanan regional diagendakan di dalam sidang tahunan ASEAN dengan mitra dialognya; (2) AS masih berbeda pendapat dengan ASEAN mengenai masalah hak asasi, tetapi hal itu tidak akan menghalangi upaya menyatukan pendapat mengenai keamanan Asia; (3) AS menyambut baik kesiapan ASEAN untuk membahas masalah keamanan regional; (4) isu tentang hak asasi dan demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan isu keamanan; (5) meskipun Perang Dingin telah berakhir, namun usaha menciptakan perdamaian belum berhasil. Konflik-konflik regional baru terus bermunculan di Asia dan negara-negara lainnya (*Kompas*, 18-5-1993).

Sedangkan ASEAN berpendapat bahwa: (1) demokrasi dan hak asasi ala Barat tidak dapat diterapkan di negara-negara Asia; (2) ASEAN menolak desakan Barat untuk bersikap lebih keras terhadap rezim militer di Myanmar; (3) ASEAN merasa puas karena AS tidak

akan memaksakan isu hak asasi dan demokrasi sebagai bagian dari pembahasan keamanan regional (*Kompas*, 18-5-1993); (4) setiap forum keamanan regional harus melibatkan Cina dan Rusia. ASEAN menghendaki agar Cina dan Rusia tercakup dalam *Post Ministerial Conference* (PMC) ASEAN bersama 7 mitra dagang utama ASEAN untuk membentuk sebuah forum keamanan pasca Perang Dingin (*Suara Karya*, 18-5-1993).

Komunike bersama ASEAN-AS menyatakan bahwa: (1) AS berjanji untuk menjalin hubungan yang lebih kuat dengan negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) guna menjamin stabilitas politik di wilayah Asia Pasifik; (2) kedua belah pihak sependapat bahwa pemilu nasional di Kamboja harus tetap dilaksanakan sesuai jadwal (23-27 Mei 1993), dan faksi radikal Khmer Merah harus dihukum karena serangkaian aksi kekerasan yang mereka lancarkan untuk memboikot pemilu (*Suara Karya*, 18-5-1993).

B. ASEAN-KANADA

Pertemuan ASEAN-Kanada ke-8 berlangsung di Jakarta, tanggal 6-8 April 1993 dihadiri oleh 20 pejabat pemerintah dan tokoh-tokoh bisnis dari Kanada dan 40 peserta dari ASEAN.

Dirjen Seknas ASEAN, *Agus Tarmidzi*, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) pembahasan dalam pertemuan ASEAN-Kanada sebaiknya tidak hanya dipusatkan pada masalah ekonomi melainkan juga membahas masalah politik dan keamanan; (2) kerja sama ASEAN-Kanada telah mencapai kemajuan penting dalam 11 tahun terakhir ini; (3) pertemuan ke-7 ASEAN-Kanada telah berhasil menyelesaikan proyek yang dikembangkan di bawah empat *memorandum of understanding* (MOU), yaitu: (a) *MOU ASEAN-Canada Fisheries Post Harvest Technology II*; (b) *ASEAN Institute of Forest Management Phase II*; (c) *ASEAN-Canada Solar Energy in Drying Process*; (d) *ASEAN-Canada Cooperation Programme on Development of Living Marine Resources*; (4) perkembangan hubungan ASEAN-Kanada di bidang perdagangan, kerja sama komersial, dan investasi cukup memuaskan kendati masih banyak masalah yang harus diselesaikan; (5) volume perdagangan ASEAN-Kanada dalam tahun 1992 mencapai US\$4 milyar, dan total investasi Kanada di ASEAN berkisar US\$2-3 milyar; (6) langkah-langkah liberalisasi yang diambil dalam rangka pembentukan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) akan menjadikan ASEAN sebagai kawasan perdagangan dan investasi yang menguntungkan; (7) proyek-proyek ASEAN-

Kanada telah memberikan sumbangan penting pada kerja sama dan pendekatan bersama dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, pertanian dan kehutanan, sumber daya alam, dan pengembangan sumber daya manusia; (8) dana yang diberikan Kanada bagi ASEAN untuk tahun 1992/1993 mencapai K\$10,5 juta (*Kompas*, 7-4-1993).

Deputi Menlu Kanada untuk Urusan Asia Pasifik, *Howard Balloch*, mengatakan bahwa pertemuan ke-8 Komisi Bersama ASEAN-Kanada merupakan pertemuan penting untuk menilai hubungan perdagangan, komersil, investasi dan kerja sama pembangunan yang selama ini telah dilakukan ASEAN-Kanada. Ia mengharapkan pertemuan itu dapat mencapai kesepakatan dalam revisi Persetujuan Ekonomi ASEAN-Kanada, sehingga rancangan persetujuan kerja sama ekonomi ASEAN-Kanada dapat ditandatangani di Singapura bulan Juli 1993 (*Kompas*, 7-4-1993).

C. ASEAN-JEPANG

Misi khusus pemerintah Jepang yang dipimpin oleh Koji Tsuruoka dan beranggotakan pejabat perdagangan, konstruksi, perhubungan dan tenaga kerja berkunjung ke negara-negara ASEAN, tanggal 8 Maret 1993.

Koji Tsuruoka mengatakan bahwa: (1) Jepang mendesak negara-negara ASEAN untuk membuka industri jasa mulai dari jasa perkapalan hingga jasa konstruksi; (2) walaupun Jepang enggan membuka pasar berasnya dalam negosiasi pertanian di Putaran Uruguay, namun di sisi lain Jepang memainkan peranan penting di dalam negosiasi di bidang jasa; (3) negara-negara ASEAN tidak berminat dalam negosiasi industri jasa karena industri jasa ASEAN belum berkembang; (4) Jepang ingin melihat kemajuan dalam perlakuan nasional dan akses pasar di berbagai sektor mulai dari maritim di Malaysia hingga industri konstruksi di Indonesia (*Bisnis Indonesia*, 9-3-1993).

Sementara itu ASEAN mendesak Jepang untuk membantu mempromosikan industri jasa mereka. Misalnya Thailand ingin pekerja konstruksinya dapat lebih banyak bekerja di proyek-proyek Jepang dan juga meningkatkan jumlah pelautnya di kapal-kapal Jepang yang berlayar antara Thailand-Jepang. Sedangkan Malaysia mengeluh atas ketertutupan perusahaan Jepang di Malaysia karena adanya jaringan kerja, di mana perusahaan Jepang hanya menggunakan jasa dan *input* perusahaan Jepang lainnya (*Bisnis Indonesia*, 9-3-1993).

Para Penulis

- **A.S. Achmad.**

Doktor A.S. Achmad, adalah Guru Besar mata kuliah Komunikasi Massa, pada Departemen Ilmu Komunikasi Massa, Universitas Hassanuddin, Ujung Pandang.

- **Dewi Fortuna Anwar.**

Mendapatkan gelar BA (Hons) pada tahun 1981 dan MA (1982) dari School of Oriental and African Studies (SOAS) University of London. Serta Ph.D., dari Monash University, Melbourne, Australia (1990) pada bidang politik. Dewi adalah peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sejak tahun 1983; dan sekarang menjabat sebagai Kalitbang Wilayah dan Masalah Internasional PPW-LIPI.

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Dhurorudin Mashad.**

Peneliti pada Pusat Penelitian & Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.

- **M. Riza Sihbudi.**

Sarjana Hubungan Internasional FISIP, Universitas Indonesia (1984); kini anggota Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta, Staf Peneliti dalam bidang Politik Kawasan Timur Tengah dan Indonesia; Dewan Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* & anggota Komisi Publikasi Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) periode 1987-1990.

- **Sjafrizal.**

Memperoleh Sarjana Ekonomi (S1) pada Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas (1972); S2 dari University of the Philippines (1977) dan S3 Bidang Regional Science dari University of Pennsylvania, USA (1981). Sekarang dosen mata kuliah Ilmu Ekonomi Regional di Universitas Andalas.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rheinisch Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535